

ZERO-BASED BUDGETING (ZBB)

Fanny Handayani*

This article is about Zero-Based Budgeting (ZBB). ZBB is a new technique of planning and decision-making. It reverses the working process of traditional budgeting. ZBB is method of budgeting in which all expenditures must be justified each new period, as opposed to only explaining the amounts requested in excess of the previous period's funding. If an organization used ZBB, each department would have to justify its funding every year. That is, funding would have a base at zero. A department would have to show why its funding efficiently helps the organization toward its goals.

Abstract

Key words : Zero Based Budgeting, Penganggaran, Anggaran

Penganggaran telah lama menjadi masalah besar bagi para manajer, termasuk di organisasi sektor publik. Persaingan intern untuk dana selalu sulit diurus, dan kepastian yang mantap bahwa dana telah dialokasikan untuk kepentingan terbaik organisasi pun sukar diperoleh. Karenanya, pencarian metode yang lebih baik untuk mengalokasikan dan mengendalikan dana selalu mendapat tempat dalam setiap daftar prioritas seorang manajer.

Suatu proses yang wajar, sebelum pelaksanaan suatu kegiatan/program perlu dilakukan proses penganggaran. Proses penganggaran, khususnya untuk organisasi sektor publik perlu dilakukan secara cermat. Anggaran untuk sektor publik mencerminkan komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung mencerminkan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan. Anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan dasar proses legal untuk memulai suatu kegiatan/program yang dihasilkan dari suatu proses politik.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas yang dinyatakan dalam satuan uang (moneter). Istilah penganggaran mengacu pada proses mengalokasi sumber-sumber daya pada kegiatan-kegiatan atau program-program yang telah dipilih. Sebuah anggaran keuangan sesungguhnya adalah sejumlah uang yang diperuntukkan bagi suatu garis kegiatan atau pelaksanaan tertentu. Begitu pentingnya anggaran bagi sebuah organisasi sektor publik, maka keberadaannya merupakan prasyarat awal untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pencapaian suatu program/kegiatan.

Proses penganggaran sektor publik secara garis besar terbagi menjadi dua macam, yaitu anggaran tradisional yang bersifat *line-item* dan *incremental* serta anggaran dengan pendekatan *New Public Management* (NPM). Tulisan ini mencoba memperkenalkan proses penganggaran berdasarkan pendekatan NPM, yaitu anggaran berdasar *Zero Base Budgeting* (ZBB).

*Penulis adalah Dosen Fakultas Ekonomi Ukrida

**Pengertian
ZBB**

ZBB pertama kali dirancang dan diperkenalkan untuk bisnis oleh Peter A. Pyhrr, seorang manajer, staf pengendali, pada Texas Instruments, Inc. Dallas, yaitu ketika mempersiapkan anggaran tahunan 1969-nya. Sejak awal, ZBB telah dieksplorasi dan diadopsi oleh banyak kalangan bisnis. Beberapa departemen pada negara bagian dan pemerintahan federal telah mengadopsi dan mempraktekkan konsep-konsep manajemen dari ZBB, diantaranya adalah Departemen Pertanian Amerika Serikat pada tahun 1962. Demikian pula, beberapa distrik sekolah telah memilih untuk menggunakan model ZBB untuk mengelola operasi-operasi pendidikan mereka. Negara bagian Georgia pada masa pemerintahan Jimmy Carter telah mulai memperkenalkan ZBB pada tanggal 11 Januari 1972.

Beberapa keuntungan yang dilaporkan antara lain:

1. Terbentuknya tahap perencanaan keuangan sebelum persiapan anggaran tahunan.
2. Peningkatan dalam mutu informasi manajemen.
3. Peningkatan keterlibatan personalia dalam proses penganggaran negara bagian.

Sedangkan beberapa kerugiannya adalah:

1. Perisapan anggaran memakan lebih banyak waktu.
2. Kurang efektifnya perankingan paket keputusan untuk memaksa perubahan-perubahan dalam tingkat pendanaan.
3. Anggapan bahwa sistem baru tersebut belum secara nyata meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya dalam negara bagian.

Definisi ZBB secara umum adalah suatu proses penganggaran di mana anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero based*), sehingga seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali. ZBB atau istilahnya Penganggaran Dasar Nol (PDN) timbul dari upaya untuk mengetatkan gabungan antara pembenaran (*justification*) dan pengalokasian. Peter Pyhrr mendefinisikan ZBB sebagai berikut:

"Suatu proses operasi, perencanaan, dan penganggaran yang meminta setiap manajer untuk memberikan alasan bagi seluruh permohonan anggarannya secara terperinci sejak awal mula dan mengalihkan beban pembuktian kepada para manajer dalam memberikan alasan mengapa ia harus mengeluarkan sesuatu biaya. Ancangan ini meminta agar semua kegiatan diidentifikasi dalam paket-paket keputusan yang akan dinilai melalui analisis sistematis dalam urutan yang sesuai dengan kepentingannya."

Dari pernyataan di atas, selain ZBB merupakan suatu penganggaran komprehensif, ia juga memperlihatkan bahwa metode tersebut sangat menuntut analisis dan pembuktian kebutuhan dana. ZBB merupakan suatu bentuk pengambilan keputusan eksekutif di pemerintah, dikaitkan dengan

cara yang dipakai oleh perwakilan untuk menyiapkan anggaran guna dilakukan peninjauan.

Ciri-ciri umum ZBB adalah:

1. Mengembangkan paket keputusan, meliputi analisis dan uraian setiap kegiatan yang berlainan, baik yang sudah ada maupun yang baru, menjadi satu atau beberapa paket keputusan.
2. Perankingan paket keputusan, meliputi penilaian dan perankingan paket-paket yang telah dikembangkan dalam urutan prioritas, memakai analisis biaya-manfaat atau penilaian subjektif.

Karakteristik ZBB

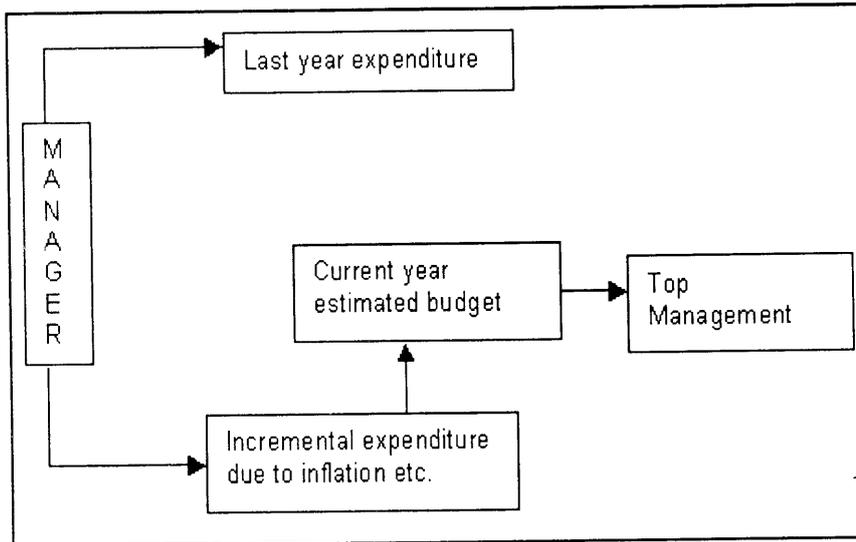
Kedua ciri umum di atas dapat dijabarkan menjadi beberapa karakteristik di bawah ini:

1. Anggaran diasumsikan mulai dari nol. Proses penganggaran benar-benar dimulai dari awal.
2. Tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu.
3. Penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini.
4. Menghilangkan item anggaran yang tidak relevan dan memungkinkan item anggaran yang baru dalam struktur anggaran.
5. Berbasis pada pusat pertanggungjawaban sebagai dasar perencanaan dan pengendalian anggaran.
6. Mengatasi kelemahan anggaran tradisional (*incremental* dan *line-item*).

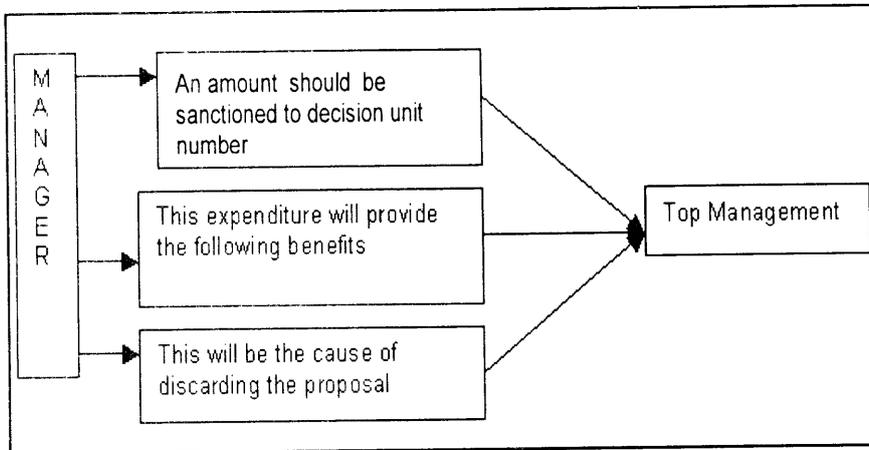
Perbedaan Anggaran Tradisional dengan ZBB

	Tradisional	ZBB
Periode pengeluaran	Referensi diberikan sehubungan dengan perkiraan tahun lalu. Faktor-faktor seperti inflasi dll, disesuaikan agar mencapai angka anggaran tahun berjalan	Proses penganggaran mulai dari dasar. Harga tahun lalu tidak digunakan dalam perhitungan.
<i>Over Inflation of budget.</i>	Manajer dapat memanipulasi estimasi anggaran mereka	Dalam ZBB, tidak dimungkinkan adanya <i>over-estimation</i>
Tanggung jawab	Manajemen puncak memutuskan alokasi dana	Manajer dari setiap unit menentukan pengeluaran divisinya
Orientasi	Akuntansi	Keputusan
Pendekatan	Rutin	Berdasarkan prioritas

Tradisional:



Zero-Based Budgeting:



1. Definiskan misi dan tujuan organisasi
Seringnya sebuah organisasi telah memiliki pernyataan tentang misi dan tujuannya. Akan tetapi, mungkin akan lebih bermanfaat untuk mendefinisikan kembali misi dan tujuannya, atau mungkin menyusun misi dan tujuan yang baru, terutama jika telah terjadi perubahan-perubahan yang signifikan terhadap lingkungan eksternal maupun internal organisasi.
2. Identifikasi unit-unit keputusan.
 - a. Struktur organisasi terdiri dari pusat-pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*).
 - b. Tiap pusat pertanggungjawaban sebagai unit pembuat keputusan (*decision unit*) yang membuat anggaran.
 - c. Suatu unit keputusan merupakan kumpulan dari unit keputusan level yang lebih kecil.
 - d. Tiap unit keputusan membuat paket keputusan (*decision packages*) yang terdiri dari tujuan unit keputusan dan tindakan yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Penentuan paket-paket keputusan.
 - a. Dibuat oleh manajer pusat pertanggungjawaban.
 - b. Mencerminkan detail estimasi biaya dan pendapatan yang dinyatakan dalam bentuk pencapaian tugas dan perolehan manfaat.
 - c. Ada dua jenis paket keputusan:
 - 1) Paket keputusan *mutually-exclusive*, yaitu paket-paket yang berfungsi sama dan saling meniadakan.
 - 2) Paket keputusan *incremental*, yaitu paket-paket yang disusun untuk pencapaian aktivitas (program/kegiatan) pada level tertentu.
 - d. Paket keputusan sebaiknya berisi:
 - 1) Tujuan-tujuan kinerja yang dapat diukur
 - 2) Aktivitas-aktivitas yang sesuai untuk mencapai tujuan-tujuan kinerja
 - 3) Alokasi sumber daya yang penting untuk melaksanakan aktivitas
 - 4) Metoda-metoda untuk melaksanakan aktivitas seperti yang direncanakan
 - 5) Evaluasi atas pencapaian tujuan selama dan pada akhir aktivitas program
 - 6) Prosedur-prosedur untuk melaporkan pencapaian tujuan pada manajer organisasi
4. Me-ranking dan mengevaluasi paket keputusan.
 - a. Ranking didasarkan pada seberapa besar manfaat paket keputusan tersebut pada organisasi.
 - b. Merupakan tahapan untuk mengalokasikan sumber daya diantara berbagai kegiatan/program.

Proses analisis terhadap masing-masing paket program perlu dilakukan dengan mengizinkan para manajer untuk melakukan justifikasi terhadap operasi. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam proses analisis ini adalah:

- a. Apakah paket keputusan tersebut memberikan kontribusi dan mendukung pencapaian tujuan organisasi.
- b. Apa yang akan diperoleh organisasi jika paket keputusan tersebut dihilangkan.
- c. Dapatkah paket keputusan tersebut dicapai dengan cara yang lebih efektif dan efisien.

Dalam tahap analisis ini, manajer akan memilih cara yang paling potensial untuk mencapai tujuan dari paket keputusan.

5. Persiapan Penganggaran
Anggaran organisasi disiapkan berdasarkan alokasikan sumber daya diantara berbagai kegiatan/program. Saat anggaran organisasi telah ditetapkan, disetujui maka manajer unit akan menempatkannya dalam paket keputusan yang telah disetujui tersebut selama tahun fiskal selanjutnya.
6. Monitoring dan evaluasi
Penyesuaian-penyesuaian mungkin saja penting dilakukan selama tahun anggaran untuk mencapai tujuan paket keputusan yang telah ditetapkan.

Berikut ini disampaikan salah satu contoh paket keputusan program pengajaran untuk mata pelajaran Matematika.

1	Nama Paket	:	Pengajaran Matematika
2	Peringkat	:	
3	Departemen	:	Pendidikan Nasional
4	Tempat Kegiatan	:	Sekolah Dasar
5	Pimpinan Kegiatan	:	Dr. Abu Hamzah
6	Tujuan	:	Peningkatan mutu pelajaran Matematika untuk murid SD sejumlah satu juta siswa
7	Uraian Kegiatan	:	Menyediakan fasilitas pengajaran dengan rasio terhadap murid adalah 15:1 untuk mencapai standar pencapaian nilai UAN di atas 70.
8	Target	:	Nilai UAN Matematika murid SD di atas 70 tercapai 90%
9	Kebutuhan Dana dan Tenaga	:	Dana yang dibutuhkan adalah Rp. satu milyar dengan tenaga pengajar sebanyak 100 ribu guru.
10	Akibat Jika Tidak Dilaksanakan	:	Matematika menjadi momok murid SD sehingga nilainya di bawah target dan menyulitkan pendidikan matematika di jenjang yang lebih tinggi.
11	<i>Incremental Packages</i>	:	Lanjutan program yang telah berjalan beberapa tahun sebelumnya dengan hanya menambah Rp 500 juta. Kelemahannya adalah program tidak dapat dilanjutkan karena sudah terlalu lama.
12	<i>Mutually Exclusive Packages</i> (cara lain)	:	Membiarkan saja program lama (No. 10) atau menghimbau orang tua untuk memasukkan anaknya ke dalam bimbingan belajar, baik di sekolah (di luar dana Negara) maupun di lembaga swasta.

1. Menghasilkan alokasi sumber daya yang lebih efisien.
 - a. Anggaran dibuat untuk masing-masing unit pertanggungjawaban sehingga lebih mudah dalam merencanakan dan mengendalikan anggaran.
 - b. Paket keputusan dilakukan ranking sehingga dapat memenuhi skala prioritas program/kegiatan yang lebih penting dengan kendala sumber daya yang terbatas.
2. Fokus pada *value for money*.
Anggaran dibuat dengan detail estimasi biaya dan pendapatan yang berbasis pada pencapaian tugas dan perolehan manfaat (berbasis kinerja).
3. Identifikasi inefisiensi dan ketidakefektifan biaya lebih mudah.
4. Meningkatkan pengetahuan dan motivasi staf dan manajer.
Yaitu dengan dibentuknya unit-unit keputusan sebagai pusat pertanggungjawaban yang dinilai kinerjanya berdasarkan pencapaian tugas.
5. Partisipasi manajemen level bawah dalam proses penyusunan anggaran meningkat.
Masing-masing unit keputusan, mulai dari unit keputusan terkecil membuat paket-paket keputusan (bersifat bottom-up).
6. Menggeser status quo yang mendasarkan anggaran berdasarkan prinsip tradisional sehingga memungkinkan organisasi untuk senantiasa menguji alternatif aktivitas dan pola perilaku biaya serta tingkat pengeluaran.

Keunggulan ZBB

L. Allan Austin dalam bukunya *Zero Base Budgeting* mengisyaratkan berbagai manfaat ZBB, yaitu sebagai berikut:

1. Mengaitkan hasil dengan alokasi sumber daya.
2. Memupuk keterkaitan dan kreativitas.
3. Menambah kekuasaan pengambilan keputusan yang berbasis pada penyediaan informasi yang handal, yang mampu mengurangi ketidakpastian tentang keputusan.
4. Meningkatkan umpan balik terhadap keputusan melalui proses perankingan yang melibatkan manajer yang membuat paket keputusan.
5. Meningkatkan mutu perencanaan dan proses pengambilan keputusan.
6. Membantu fungsi pengorganisasian dan pengembangan manajemen.

1. Proses penganggaran memakan waktu lama, tidak praktis, terlalu teoritis, dan membutuhkan biaya yang besar. Hal ini karena masing-masing unit keputusan harus membuat paket keputusan yang menjadi masukan bagi unit keputusan level di atasnya.
2. Cenderung menekankan pada manfaat jangka pendek karena tidak adanya keterkaitan anggaran antar periode.
3. Implementasi ZBB membutuhkan teknologi yang maju.
4. Masalah mendasar adalah pada proses me-ranking dan mereview serangkaian paket keputusan yang tentunya bisa sangat membosankan dan melelahkan. Belum lagi apabila terjadi kesalahan pada proses me-

Kelemahan ZBB

rangking ini yang berakibat hal kurang prioritas tetapi didahulukan berhubung keterbatasan sumber daya yang ada.

5. Proses me-rangking paket-paket keputusan memerlukan staf yang memiliki keahlian yang mungkin tidak dimiliki oleh organisasi. Selain itu, aspek subjektivitas juga mungkin mewarnai selama proses perankingan, misalnya aspek politik.
6. Munculnya kesan yang keliru bahwa semua paket keputusan harus masuk dalam anggaran. Padahal, ketersediaan sumber daya yang terbatas memungkinkan suatu paket keputusan dari suatu unit keputusan tertentu tidak dimunculkan dalam anggaran.
7. Implementasi ZBB memungkinkan timbulnya masalah berperilaku dalam organisasi, misalnya jika suatu paket keputusan yang sudah dengan susah payah dibuat oleh suatu unit keputusan, tetapi akhirnya tidak dimasukkan dalam anggaran, tentunya akan menimbulkan perasaan jengkel.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI ZBB mengindikasikan adanya perencanaan menyeluruh, pengambilan keputusan berbagi (*shared decision-making*), pengembangan dan pengimplementasian strategi, serta alokasi sumber daya sedemikian rupa sehingga mengarah pada pencapaian tujuan organisasi yang sudah ada. Selain itu, ZBB juga membantu proses monitoring dan evaluasi dalam organisasi. ZBB, jika diimplementasikan secara tepat, akan memberikan jaminan yang besar dalam membantu anggota-anggota organisasi untuk merencanakan dan membuat keputusan-keputusan tentang cara-cara yang paling efektif dan efisien dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia guna mencapai misi dan tujuan organisasi.

- DAFTAR RUJUKAN**
- Arif, Bahtiar, Muchlis dan Iskandar, *Akuntansi Pemerintahan*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2002
- Austin, L. Allan, *Penganggaran Dasar Nol (Zero – Base Budgeting), Pengaruh dan Akibatnya Terhadap Organisasi*, diterjemahkan oleh Magdalena Yamin, PT Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1982
- LaFaive, Michael *The Pros and Cons of Zero-based Budgeting*, November 4, 2003, <http://www.mackinac.org>
- Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2002
- Zero-Base Budgeting*, <http://www.investopedia.com>, S.W.Bliss and Associates
- Zero-Based Budgeting*, <http://210.210.18.114/EnlightenmentAreas/finance/CFA/ZeroBasedBudge.htm>
- Zero and Incremental Budgeting*, <http://www.askncvo.org.uk>