

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Reformasi 1998 menjadi tonggak awal perubahan disegala bidang termasuk bidang akuntansi pemerintahan. Perubahan tersebut sangat bermanfaat bagi para stakeholder dalam pengambilan kebijakan bisnis. Laporan keuangan merupakan alat penyampaian informasi finansial kepihak-pihak yang membutuhkan penyusunan laporan keuangan mempunyai standar, teknik dan metode-metode tertentu (Zelmiyanti, 2015).

Sistem informasi dan teknologi yang berkembang pesat telah mengharuskan adanya peraturan pemerintahan. Agar tidak tertinggal kemajuan tersebut maka perlu adanya penyesuaian pada aktivitas individu dalam instansi pemerintah. Kemajuan itu diharapkan dapat berdampak positif para pengguna sistem akuntansi akrual. Tetapi dengan penerapan peraturan yang baru itu tidak serta merta membuat pengguna menerima begitu saja atas peraturan yang baru. Kenyaman atas peraturan pemerintahan berbasis kas menjadikan penghalang untuk menerima penerapan peraturan yang lebih efektif dan efisien dalam waktu dan aplikasinya

Basis kas dan akrual merupakan dua titik ujung dari sebuah spektrum basis akuntansi dan anggaran yang mungkin untuk diterapkan. Penggunaan basis akrual tidak hanya untuk penyusunan laporan keuangan, di beberapa negara telah menggunakan basis akrual baik untuk penyusunan laporan keuangan maupun

untuk penganggaran. Dua alasan yang sering dikemukakan atas hal ini adalah pertama, penganggaran secara akrual dipercaya akan menimbulkan risiko disiplin anggaran. Keputusan politik untuk mengeluarkan uang harus dikaitkan dengan kapan pengeluaran itu dilaporkan dalam anggaran. Hanya basis kas yang dapat memenuhi hal tersebut. Alasan kedua, yaitu bahwa legislator cenderung resisten untuk mengadopsi anggaran akrual karena kompleksitas dari konsep akrual itu sendiri (OECD-PUMA/SBO, 2002/10 dalam Mulyana, 2011). Namun demikian, apabila penerapan akrual hanya digunakan untuk pelaporan keuangan dan tidak untuk anggaran, kelemahannya adalah tidak akan menyelesaikan masalah secara serius/komprehensif.

Seiring perjalanan waktu, perubahan pemerintah menimbulkan adanya pergeseran paradigma. Pergeseran paradigma terhadap pemerintahan saat ini, mendorong kita mewujudkan suatu sistem tata pemerintahan yang baik (*good governance*), dengan jalan mewujudkan lahirnya tata pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan, partisipatif serta akuntabilitas sehingga memiliki kredibilitas (Langelo dkk, 2015). Sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Purnama, 2015).

Menurut Mulyana (2011), penggunaan basis akrual merupakan salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan modern (sektor publik) yang bertujuan

untuk memberikan informasi yang lebih transparan mengenai biaya (costs) pemerintah dan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan di dalam pemerintah dengan menggunakan informasi yang diperluas, tidak sekedar basis kas. Dalam akuntansi berbasis akrual, waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya, sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat (Asfiansyah, 2015).

Penerapan akuntansi berbasis akrual menjadi suatu keharusan sebagai imbas dari perundang-undangan yang berlaku. Ini merupakan amanat undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara, sehingga basis akrual pada akhirnya akan diterapkan bagi seluruh entitas pelaporan dan entitas akuntansi baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Mu'am, 2015).

Menurut Mu'am (2015) bahwa setiap entitas pelaporan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib melaksanakan Sistem Akuntansi Berbasis Akrual. Walaupun entitas pelaporan untuk sementara masih diperkenankan menerapkan Sistem Akuntansi Berbasis Kas Menuju Akrual, entitas pelaporan diharapkan dapat segera menerapkan Sistem Akuntansi Berbasis Akrual. Manfaat dari penerapan sistem akuntansi berbasis akrual ini tentunya mempermudah pemerintah dalam melakukan evaluasi pada laporan keuangan juga evaluasi pada kinerja pemerintah terutama terhadap sumber daya manusia (Nugraha dkk, 2015).

Di Indonesia sendiri, sistem akuntansi berbasis akrual mulai diterapkan sejak dikeluarkannya PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Berbasis Akrual yang kemudian mengubah haluan basis akuntansi pemerintahan

Indonesia dari kas menuju akrual menjadi akrual penuh. Di Indonesia, penerapan basis akrual harus dilaksanakan oleh seluruh organisasi sektor publik sebagai entitas pelaporan. Selain itu, diharapkan adanya upaya pengharmonisasian berbagai peraturan pada berbagai organisasi sektor publik baik satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan sistem akuntansi berbasis akrual. Organisasi sektor publik merupakan semua institusi negara baik pemerintah pusat maupun daerah yang dibiayai dari dana publik termasuk diantaranya Kementerian Keuangan yang merupakan perangkat pemerintah pusat. Kementerian Keuangan sebagai perangkat pemerintah pusat memiliki satuan kerja (satker) yang berada di bawahnya. Masing-masing satuan kerja memperoleh dana dari pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan. Selanjutnya satker mengelola pendanaan tersebut secara desentralisasi bersama-sama dengan unit-unit kerja (subsatker) di bawahnya. Karena dana yang diberikan kepada satuan kerja adalah dana dari pemerintah maka setiap satker harus menggunakan dan mempertanggungjawabkannya secara akuntabel, transparan, efektif dan efisien (Asfiansyah, 2015).

Sebelum sistem akuntansi berbasis akrual diterapkan di Indonesia, pemerintah daerah, sebelum terbitnya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 masih menggunakan sistem pencatatan seperti diatur dalam Manual Keuangan Daerah (MAKUDA) yang kemudian memungkinkan dilakukannya pencatatan keuangan untuk tujuan internal pemerintah daerah dan Realisasi Anggaran Belanja Daerah yang disampaikan kepada DPRD. Setelah terbitnya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan

Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Belanja Daerah sebagai petunjuk teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pemerintah daerah mulai dapat menggunakan sistem pencatatan yang lebih informatif bagi pihak luar dan pihak intern pemerintah daerah. Pemerintah Daerah telah dapat memberikan informasi yang lebih terukur dan transparan terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah juga telah disusun meskipun belum ada standar akuntansinya. Laporan Keuangan tersebut terdiri dari Neraca, Laporan Realisasi Anggaran dan Catatan atas laporan keuangan. Namun demikian, laporan keuangan yang disusun belum mampu menggambarkan kondisi riil, karena bukan hasil konsolidasi dari unit-unit kerja di bawah Pemerintah Daerah.

Laporan keuangan merupakan sumber informasi finansial yang memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kualitas keputusan yang akan dihasilkan. Informasi keuangan yang terdapat dalam laporan keuangan tersebut digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, baik internal maupun eksternal. Menurut standar akuntansi pemerintahan terdapat beberapa kelompok pengguna laporan keuangan, yaitu masyarakat, para wakil rakyat, lembaga pengawas dan lembaga pemeriksa, pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi dan pinjaman, serta pemerintah. Laporan keuangan ini digunakan terutama untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi

efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 pada lampiran 1 (satu) mendukung UU No. 17 tahun 2003 yang menyatakan : Strategi pengembangan Standar Akuntansi Pemerintahan dilakukan melalui proses transisi dari basis kas menuju akrual yang disebut cash towards accrual. Dengan basis ini, pendapatan, belanja, dan pembiayaan dicatat berdasarkan basis kas sedangkan aset, utang dan ekuitas dana dicatat berdasarkan basis akrual. Proses transisi standar menuju akrual diharapkan selesai pada tahun 2007 (Zelmiyanti,2015)

Selanjutnya, dengan ditetapkannya Permendagri No.64 Tahun 2013 Pasal 10 ayat (2) yang menyatakan penerapan SAP berbasis akrual pada pemerintah daerah paling lambat mulai tahun anggaran 2015 (Langelo dkk, 2015). Maka proses transisi standar tahap selanjutnya diharapkan selesai pada Tahun 2014, sehingga pada Tahun 2015 seluruh pemerintah daerah telah menggunakan basis akrual dalam laporan keuangan. Proses transisi ini bertujuan agar bisa diterapkannya akuntansi dengan basis akrual.

Berdasarkan penelitian dari jurnal yang sesuai dengan jurnal yang lainnya hasilnya tidak sama atau tidak konsisten. Misalnya nilai persepsian dan opini kolega dalam penelitian Imtikhanah (2015) menyatakan bahwa nilai penerimaan dan opini kolega tidak terbukti berpengaruh signifikan terhadap resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akrual, sebaliknya penelitian Suhendro dkk (2015) menyatakan bahwa nilai persepsian, keyakinan diri, dan opini kolega yang terbukti berpengaruh signifikan terhadap resistensi pengguna sistem akuntansi

berbasis Akreal. Berkaitan dengan pengaruh *switching cost* terhadap resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akreal, Intikhanah (2015) memperoleh bahwa *Switching cost* yang terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akreal namun Suhendro dkk (2015) melaporkan *Switching cost* tidak terbukti berpengaruh signifikan terhadap resistensi pengguna.

Berbagai studi mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi sistem akuntansi berbasis Akreal telah banyak dilakukan. Studi Asfiansyah (2015), Nugraha dkk (2015), Manossoh (2015) menjelaskan bahwa sumber daya manusia menentukan implementasi sistem akuntansi berbasis Akreal, jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD), komitmen dari pimpinan masing-masing SKPD, kesiapan dan ketersediaan teknologi informasi yang berkualitas serta dukungan program-program pengembangan pegawai. Arif (2015) menjelaskan bahwa faktor komunikasi dan kesiapan aparatur daerah, faktor kompetensi sumber daya manusia, faktor resistensi terhadap perubahan, komitmen pimpinan merupakan faktor-faktor yang menentukan implementasi sistem akuntansi berbasis akreal. Zelmiyanti (2015) menjelaskan bahwa penerapan sistem akuntansi basis akreal lebih sulit dibandingkan penerapan akuntansi basis kas. Langelo dkk (2015) menjelaskan bahwa SIMDA yang belum teruji untuk penerapan sistem akuntansi berbasis akreal, masih kurangnya BinteK atau pelatihan, kurangnya sosialisasi, sarana dan prasarana sudah ada namun masih belum mencukupi, serta merubah mindset pejabat penatausahaan keuangan di SKPD yang masih sangat bergantung pada BPKBMD.

Penelitian empiris mengenai implementasi sistem akuntansi berbasis akrual juga telah dilakukan oleh Herlina (2013). Studi tersebut menemukan bahwa faktor informasi, faktor perilaku, dan faktor keterampilan merupakan faktor-faktor yang memiliki peran mempengaruhi kesiapan pemerintah daerah dalam implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Studi lain yang dilakukan oleh Putra dan Ariyanto (2015) berhasil memetakan variabel lain yang mempengaruhi kesiapan penerapan sistem akuntansi berbasis akrual. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia, komunikasi, komitmen organisasi, dan gaya kepemimpinan terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap kesiapan penerapan sistem akuntansi berbasis akrual.

Widyastuti, Sujana & Adiputra (2015) dalam studinya menyatakan bahwa sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama yang mendukung penerapan sistem akuntansi berbasis Akrual. Demikian pula dengan kesiapan sistem informasi akuntansi juga menentukan penerapan sistem akuntansi berbasis Akrual karena mendukung pembuatan laporan keuangan.

Suhendro, Veronica & Nauli (2015) mengamati pada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akrual. Studi tersebut menemukan bahwa faktor nilai persepsian, keyakinan diri, dan opini kolega merupakan faktor yang secara statistik terbukti mempengaruhi resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akrual. Sedangkan faktor switching cost, dukungan organisasi, umur, dan lama kerja pegawai secara statistik tidak mempengaruhi resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akrual.

Imtikhanah (2015) juga meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akrua. Studi tersebut menemukan bahwa faktor efikasi, dukungan organisasi dan opini kolega merupakan faktor yang secara statistik terbukti berpengaruh signifikan terhadap *switching cost*; *switching benefit* dipengaruhi oleh opini kolega ; *switching benefit* terbukti mempengaruhi nilai penerimaan sedangkan *switching cost* tidak terbukti; pada resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis Akrua hanya faktor *switching cost* yang terbukti mempengaruhi sedangkan faktor nilai penerimaan, efikasi, dukungan organisasi, dan opini kolega secara statistik tidak terbukti mempengaruhi resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis akrua.

Zelmiyanti (2015) meneliti mengenai perkembangan Akuntansi Berbasis Akrua Pada Sektor Pemerintah Di Indonesia. Studi tersebut menemukan bahwa Penerapan akuntansi basis akrua harus dilakukan secara hati-hati dengan persiapan yang matang dan terstruktur terkait peraturan, sistem, dan Sumber Daya Manusia (SDM). Implementasi sistem akuntansi basis akrua akan berdampak pada perubahan peraturan pelaksanaan dan sistem akuntansi, serta harus didukung dengan kapasitas dan kemampuan SDM.

Langelo dkk (2015) meneliti mengenai analisis Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua Dalam Penyajian Laporan Keuangan Pada Pemerintah Kota Bitung. Studi tersebut menemukan bahwa pemerintah Kota Bitung belum menerapkan PP. No.71 Tahun 2010 tetapi telah sesuai dengan PP. No.24 Tahun 2005 yaitu menggunakan basis kas menuju akrua, terdapat kendala dalam kesiapan berupa jumlah sumber daya manusia pelaksana secara kuantitas

masih belum cukup di setiap SKPD dan kesiapan perangkat pendukung yang belum teruji. Diperlukan adanya peningkatan kualitas dan jumlah SDM yang berlatar belakang pendidikan akuntansi yang sesuai dan pengadaan sosialisasi serta bimbingan teknik sehingga dapat menghasilkan laporan keuangan yang andal dan transparan.

Mengingat kompleksitas implementasi akuntansi berbasis akrual ini, maka penerapan akuntansi berbasis akrual di lingkungan pemerintah daerah memerlukan sistem informasi akuntansi dan sistem berbasis teknologi informasi yang lebih rumit. Perubahan sistem akuntansi pemerintah daerah akan berdampak pada perubahan sistem informasinya. Perubahan sistem informasi akuntansi berbasis akrual yang tidak dikelola dengan baik akan menyebabkan pihak-pihak yang bersentuhan secara langsung dan pelaksana di lapangan tidak dapat menjalankan sesuai harapan. Karena secara umum, perubahan sistem akuntansi di pemerintah daerah kurang mendapat dukungan penuh dari para pimpinan. Hal inilah yang dapat memunculkan kendala-kendala dalam proses implementasi.

Kendala yang dihadapi dapat berupa resistensi pengguna (*user resistance*) terhadap perubahan sistem informasi akuntansi berbasis akrual. Sebagaimana layaknya suatu perubahan, bisa jadi ada pihak internal (individu-individu) yang sudah terbiasa dengan sistem yang lama dan enggan untuk mengikuti perubahan. Individu selaku pengguna yang merupakan kunci keberhasilan dalam implementasi sistem akan bereaksi setiap ada perubahan. Reaksi individu yang timbul atas perubahan yang akan dijalankan termasuk dalam dimensi keperilakuan.

Berpijak pada temuan-temuan dari hasil penelitian terdahulu maka penelitian ini mengambil judul mengenai “**Pengaruh Nilai Persepsian, *Switching Cost*, dan Opini Kolega terhadap Resistensi Pengguna Sistem Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Semarang**”

1.2. Rumusan Masalah

Implementasi sistem akuntansi berbasis Akrua memberikan dampak perubahan pada pelaporan keuangan di sektor publik. Sistem akuntansi dan teknologi informasi yang akan digunakan mengalami perubahan. Perlu adaptasi bagi para *stakeholder*. Seringkali terjadi resistensi karena para *stakeholder* enggan melakukan penyesuaian diri terhadap aturan yang baru. Berangkat dari hal tersebut maka masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah “Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi resistensi pengguna sistem akuntansi berbasis akrua ?”

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh nilai persepsian terhadap resistensi penggunaan sistem akuntansi berbasis akrua
2. Menganalisis pengaruh *switching cost* terhadap resistensi penggunaan sistem akuntansi berbasis akrua
3. Menganalisis pengaruh opini kolega terhadap resistensi penggunaan sistem akuntansi berbasis akrua

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penelitian-penelitian mendatang di bidang akuntansi khususnya yang terkait dengan penggunaan sistem akuntansi berbasis akrual.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam mengimplementasikan sistem akuntansi berbasis akrual.