

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Persaingan yang semakin kompetitif di era globalisasi mengharuskan organisasi untuk terus melakukan perubahan dalam struktur, teknologi dan sumber daya manusia (SDM) di dalamnya (Greenberg & Baron, 1997). Perubahan disikapi dengan memunculkan berbagai inovasi dan efisiensi agar mampu bersaing untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas keluaran yaitu produk maupun jasa (Burke, 2008; Robbins, 2001). Perubahan merupakan tuntutan wajib bagi organisasi profit oriented maupun organisasi non profit oriented seperti organisasi pemerintah guna meningkatkan kinerja organisasi (Astuti & Zunaidah, 2012).

Perubahan disikapi pemerintah Indonesia dengan terus melakukan perbaikan dan peningkatan dalam transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Salah satunya yaitu melalui 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. Perubahan SAP ini memegang peranan yang sangat penting karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak, untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (*clean government*)

dalam keseluruhan skenario pemerintahan yang baik (*good governance*) (Simanjuntak, 2005).

SAP disusun pemerintah melalui komite standar independen yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden No 84 Tahun 2004 yang disebut komite standar akuntansi pemerintahan (KSAP). SAP merupakan pedoman atau prinsip-prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi dalam penyusunan laporan keuangan untuk tujuan pelaporan kepada para pengguna. SAP dibuat untuk menjamin konsistensi dalam pelaporan keuangan (Mardiasmo, 2009).

Penerapan SAP basis kas menuju akrual (*cash toward accrual basis*) berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 2005 telah digantikan dengan penerbitan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual, yang mulai diterapkan secara resmi dan wajib digunakan dalam laporan keuangan pemerintah mulai tahun 2015. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, yaitu perubahan dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintah. Dalam basis akuntansi akrual, transaksi ekonomi dan peristiwa akuntansi lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Informasi yang disajikan dalam laporan akuntansi berbasis akrual bersifat komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya (Kementerian Keuangan, 2014).

Penerapan basis akuntansi akrual memiliki banyak kelebihan diantaranya kemudahan dalam mengidentifikasi posisi keuangan pemerintah dan perubahannya, mengidentifikasi kesempatan dalam menggunakan sumber daya masa depan dan mewujudkan pengelolaan yang baik atas sumber daya. Disamping hal positif tersebut, akuntansi berbasis akrual tentunya juga memiliki kelemahan salah satunya kompleksitas dibanding basis akuntansi kas maupun basis kas menuju akrual sehingga membutuhkan SDM dengan kompetensi akuntansi yang memadai. Unsur laporan keuangan pemerintah yang harus disiapkan pun lebih detail yaitu laporan Pelaksanaan Anggaran, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih; Laporan Finansial, yang terdiri dari Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas dan Laporan Arus Kas; serta Catatan Atas Laporan Keuangan (Presiden R.I., 2010a).

Adanya perubahan atas basis akuntansi ini tentunya dapat menimbulkan berbagai sikap, reaksi, serta tingkat dukungan yang berbeda pada setiap pegawai dengan kondisi organisasi serta karakteristik yang berbeda pula pada setiap organisasi (Wilson, 1994; Wilson & Brekke, 1994). Reaksi atau sikap tersebut secara garis besar dapat dibedakan antara individu yang mendukung perubahan dan individu yang tidak mendukung. Proses perubahan serta reaksinya perlu dipahami agar perubahan dapat sukses. Karena sikap dan reaksi manusia terhadap perubahan akan turut mempengaruhi efektivitas dari perubahan itu sendiri, baik bagi individu itu sendiri maupun bagi organisasi (Eales-White, 1994).

Dalam implementasi SAP berbasis akrual, ketidakpahaman dengan peraturan baru dapat menimbulkan keengganan atau kecenderungan menolak perubahan karena menganggap bahwa pola lama lebih mudah. Kondisi ini memunculkan tantangan–tantangan perubahan berupa kekecewaan yang bersumber pada manusia. Salah satu masalah yang timbul bersumber dari sumber daya manusia (dalam hal ini pegawai) adalah memiliki kecenderungan kebal pada perubahan (*resistance to change*). Karyawan adalah pelaksana langsung atas perubahan. Untuk memiliki kinerja yang produktif, mereka harus memiliki sikap positif terhadap perubahan dan harus mendukungnya. Resistensi terhadap perubahan dapat mempengaruhi jumlah motivasi karyawan serta menurunkan kinerja mereka. Para pakar yang menekuni masalah perubahan (Eales-White, 1994; Galpin, 1996; Smith, 1996; Wilson, 1994) menyatakan bahwa aspek manusia sangat berperan dalam proses dan keberhasilan suatu perubahan sehingga reaksi dan sikap seseorang dalam menghadapi perubahan perlu diketahui untuk direncanakan pengantisipasi reaksi, dampak, serta hasil dari perubahan.

Galpin (1996) menjelaskan bahwa reaksi seseorang dalam menghadapi perubahan dapat terbagi ke dalam reaksi efektif dalam menghadapi perubahan, yang diwujudkan dalam bentuk memberikan bantuan/dukungan, dan juga reaksi tidak efektif dalam wujud penolakan (resistensi) dalam perubahan. Hal ini selaras dengan penjelasan Bovey dan Hede (2001) bahwa semua tanggapan untuk perubahan, dimana secara langsung dalam beberapa hal mendasari resistensi pada perubahan adalah hal yang normal.

Oreg (2003) dalam penelitiannya menyatakan konsep resistensi sebagai karakteristik individu yang mencerminkan pendekatan umum (negatif) ke arah perubahan dan kecenderungan untuk menghindari atau melawannya. Lebih lanjut, Oreg (2003) menjelaskan bahwa sumber resistance berasal dari dalam diri individu yang meliputi keengganan untuk kehilangan kontrol, kekakuan kognitif, kurangnya ketahanan psikologis, intoleransi untuk periode penyesuaian terlibat dalam perubahan, preferensi untuk tingkat rendah stimulasi dan hal baru, dan keengganan untuk menyerah pada kebiasaan lama.

Resistensi perubahan didefinisikan sebagai kecenderungan individu untuk menolak, menghindari perubahan dan mendevaluasi perubahan (Jaramillo et al., 2012). Hal ini dipandang sebagai salah satu faktor kritis kegagalan atau kesuksesan untuk ekspansi dan pertumbuhan organisasi (Kotter, 1996; Regar et al., 1994; Strebel, 1996; Trader-Leigh, 2001). Palmer et al. (2009) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa resistensi perubahan merupakan “tridimensi” yang melibatkan komponen afektif yaitu tentang bagaimana seseorang merasakan perubahan perilaku yaitu apa yang dilakukan seseorang dalam menghadapi perubahan, dan komponen kognitif yaitu bagaimana seseorang berpikir tentang perubahan.

Resistensi perubahan dipandang sebagai faktor negatif dalam kemajuan organisasi dan karena itu sesuatu yang harus diatasi (Piderit, 2000), sehingga dalam menerapkan peraturan yang baru, perusahaan maupun organisasi perlu mengetahui terlebih dahulu tingkat resistensi. Adnya tingkat resistensi yang tinggi pada karyawan dapat membuat perusahaan kesulitan dalam menerapkan

peraturan yang baru pada organisasinya. Hal ini juga di dukung oleh penelitian Nurahaju (2004) yang mengatakan jika tingkat resistensi diturunkan, maka sikap dukung terhadap perubahan akan meningkat, itu artinya bahwa ketika organisasi akan mengadakan perubahan maka perusahaan tersebut harus mengetahui tingkat resistensi dan menurunkan sikap resistensi pada karyawannya terlebih dahulu agar perubahan peraturan organisasi yang akan di terapkan pada perusahaan dapat diterima oleh karyawan. Menurut Hall (2008) gagal mengatasi resistensi perubahan dapat mengakibatkan kegagalan dalam perubahan.

Proses perubahan akuntansi dari basis kas menjadi basis akrual dapat menjadi dampak positif maupun negatif, tergantung dari bagaimana persepsi pegawai terhadap perubahan tersebut. Pegawai dengan persepsi positif melihat perubahan akuntansi basis akrual sebagai peluang untuk mengaktualisasikan diri karena menganggap tugas-tugas baru sebagai suatu tantangan yang menarik. Mereka akan lebih mudah beradaptasi dengan lingkungan dan tugas-tugas barunya dibandingkan dengan pegawai yang memiliki persepsi negatif. Pegawai dengan persepsi negatif cenderung akan resisten terhadap perubahan karena menanggapi hal ini sebagai suatu ancaman, dan keluar dari zona nyaman merupakan hal yang dianggap terlalu beresiko bagi mereka. Beradaptasi dengan lingkungan dan tugas-tugas baru dianggap sebagai suatu beban berat bagi mereka. Hal ini sejalan dengan pendapat bahwa hal-hal yang menyebabkan terjadinya resistensi terhadap perubahan adalah kebiasaan, ketakutan terhadap dampak yang tidak diinginkan, faktor-faktor ekonomi, tidak adanya kepercayaan dalam situasi kerja, takut mengalami kegagalan, hilangnya status atau keamanan

kerja, dan merasa tidak ada manfaat yang diperoleh dari perubahan (Kreitner & Kinicki, 2008; Robbins, 2001).

Respon behavioral dapat mempunyai bentuk. Terdapat perbedaan antara respon aktif dan pasif, dan mengidentifikasi gejala yang berkaitan dengannya, gejala resistensi aktif diindikasikan dengan bersifat kritis, menemukan kesalahan, ejekan menunjukkan ketakutan, sabotase, intimidasi, manipulasi, mengubah fakta, menghambat, dan juga merusak. Sedangkan gejala resistensi pasif adalah menyetujui secara verbal namun tidak menindaklanjuti, berpura-pura mengabaikan, menahan informasi, serta menunggu. Segala bentuk respon atas gejala resistensi menunjukkan bentuk yang dapat menghambat kinerja dari karyawan maupun pegawai (Wibowo, 2012).

Penelitian ini bertujuan untuk memperluas pemahaman resistensi pengguna dengan menganalisis dampak dari kencerungan alami individu yang melihat perubahan sebagai hal negatif. Dalam konteks penelitian ini, resistensi perubahan dibahas dari sudut pandang disposisional (Oreg, 2003). Pendekatan ini sejalan dengan penelitian sistem informasi dalam pemahaman kepribadian dan fenomena penelitian sistem informasi (Devaraj et al., 2008) serta integrasi resistensi pengguna dan penelitian kepribadian (Venkatesh, 2006). Hal ini juga sejalan dengan penelitian dalam mengidentifikasi dan menganalisis kepribadian individu yang berperan dalam menjelaskan varians keyakinan (Agarwar dan Prasad, 1999) sebagai resistensi disposisional perubahan yang lebih tepat untuk memprediksi persepsi tentang perubahan organisasi terkait dengan implementasi sistem (Oreg, 2003).

Meskipun dalam penelitian diakui pentingnya memahami reaksi atas perubahan, namun hanya beberapa artikel yang membongkar kotak hitam resistensi atau perlawanan pengguna. Dalam konteks ini, penelitian memberikan bukti bahwa perilaku resistensi dapat berbeda (Dickson & Simmons, 1970; Ferneley & Sobreperéz, 2006) dan bahwa penyebabnya juga beragam (Cenfetelli, 2004; Hirschheim & Newman, 1988; Klaus et al., 2010).

Didasari atas masalah yang terjadi pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pusat dan juga perwakilan di tiap propinsi, berdasarkan pengamatan penulis, bahwa pegawai BKKBN khususnya operator Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang terlibat secara langsung dalam proses pembuatan laporan keuangan masih belum optimal. Terdapat competency gap (kesenjangan kompetensi) aparatur BKKBN yang disebabkan adanya kebijakan zero growth terhadap pengadaan perencana komponen baru selama kurang lebih 8 (delapan) tahun (1996-2004), dan juga latar belakang pendidikan beragam yang diindikasikan mampu menjadi kendala dalam penerimaan implementasi akuntansi basis akrual. Hal ini diperkuat dengan kompleksitas pelaporan dalam akuntansi akrual tentunya dapat menimbulkan resistensi, khususnya bagi para pelaku akuntansi dan penyusunan laporan keuangan. Hal ini dikarenakan unsur laporan SAP basis akrual yang relatif lebih rumit dibanding basis akuntansi kas maupun basis kas menuju akrual (Kementerian Keuangan, 2014).

Hal lain yang memotivasi peneliti adalah adanya perubahan akuntansi basis kas menuju akrual ke akuntansi basis akrual merupakan tahapan baru dalam

perkembangan akuntansi sektor publik khususnya di bidang pelaporan sehingga menarik untuk diteliti lebih lanjut, dikarenakan ketidakberhasilan usaha perubahan mayoritas gagal dalam tahap implementasi. Kegagalan ini sering terjadi karena mengecilkan arti dari tingkat kesulitan implementasi, resistensi perubahan di saat-saat terakhir, perubahan dalam kepemimpinan, ataupun tekanan agenda tidak jelas (Wibowo, 2012). Beberapa perubahan lingkungan akibat dampak perubahan juga dapat menimbulkan culture shock sehingga diperlukan adanya pelatihan untuk membiasakan para pemakai dengan lingkungan barunya. Ketidaksesuaian yang timbul ini, biasanya dibarengi dengan hambatan teknis pengoperasian, yang dapat membuat para pengguna menjadi tertekan, tidak puas, bahkan menurunkan kinerja pemakai. Dalam proses perubahan, hambatan terbesar yang sering ditemukan dan bersifat alamiah dalam proses perubahan organisasi adalah adanya resistensi (penolakan) anggota organisasi (Handoko & Reksohadiprodjo, 2001) sehingga variabel ini menarik untuk diteliti lebih lanjut..

Berbeda dengan penelitian Oreg et al. (2008) yang melakukan penelitian pada mahasiswa dari 17 negara, objek dalam penelitian ini adalah pegawai negeri sipil (PNS) pada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, salah satu Lembaga non Kementerian Pemerintah. Penelitian ini mengukur faktor resistensi disposisional yang muncul pada proses implementasi SAP basis akrual. Disamping itu dalam penelitian ini, peneliti mencoba mencari relevansi dari resistensi perubahan tersebut terhadap harapan kinerja (*performance expectancy*),

sehingga dalam penelitian ini ditambahkan variabel dependen yaitu kinerja operator SAI.

Dari uraian diatas penulis mengajukan sebuah penelitian tesis yang berjudul “Resistensi Perubahan Disposisionl Dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Operator Sistem Akuntansi Instansi Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Apakah terdapat pengaruh Pencari rutinitas (*routine seeking*), reaksi emosional (*emotional reaction*), fokus jangka pendek (*short-term focus*), dan kekakuan kognitif (*cognitive rigidity*) terhadap kinerja (*performance expectancy*) operator Sistem Akuntansi Instansi pada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan faktor-faktor kepribadian individu yang menjadi penyebab resistensi dalam implementasi perubahan sistem akuntansi basis akrual dan pengaruhnya terhadap kinerja operator SAI.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat teoritis penelitian ini adalah:**

Diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang ilmu akuntansi sektor publik dalam menjelaskan keberhasilan perubahan organisasi dalam implementasi akuntansi berbasis akrual (*accrual basis*).

### **2. Manfaat praktis penelitian ini adalah:**

Penelitian yang akan dilakukan pada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam proses implementasi basis akuntansi akrual serta membantu dalam meminimalisasi resistensi atau penolakan atas perubahan dalam implementasi akuntansi basis akrual (*accrual basis*), sehingga sistem baru yang diimplementasikan dapat berjalan dengan maksimal.

### **3. Manfaat kebijakan atas penelitian ini adalah :**

Dengan hasil penelitian ini maka diharapkan dapat memberikan sumbangan nyata sebagai dasar kebijakan dalam perencanaan, pengembangan, serta pelaporan keuangan yang lebih akuntabel.