

**DAMPAK KEKUASAAN TERHADAP PERILAKU PIMPINAN:
KONTROL KEPUTUSAN DAN MANAJEMEN KEPUTUSAN SEBAGAI
VARIABEL INTERVENING
(STUDI EMPIRIS: KEPALA BADAN/DINAS DI WILAYAH I
PEMBANGUNAN LINTAS KABUPATEN/KOTA
PROPINSI JAWA TENGAH)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat
Memperoleh derajat S-2 Magister Sains Akuntansi



Pramudya Utama

C4C004230

**PROGRAM MAGISTER SAINS AKUNTANSI
PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
MARET 2007**

ABSTRACT

This study examines the relation between authority formal design of accounting information system and authority informal to using accounting information system for decision control and decision management. Result from researching into this give contribution for the theory development, particularly for the behavioral accountancy, sharing for the managerial practice in expense efficiency improving through its[his] important behavior expense.

This research represents the empirical test which used census sampling technique in data collection. Data were collected from 173 officer of local government in Bakorwil I central Java provinces. Data analysis used Structural Equation Model (SEM) with the program AMOS 5.0

Result of hypothesis examination indicates there are no positive influence between authority formal to accounting information system for decision control and decision management. There are no positive influence between authority to accounting information system for decision control and decision management. There are positive influence between design accounting information system to decision control but no with decision management. Decision control have positive influence with cost consciousness. There are no influence between decision management to cost consciousness. There are no influence between authority formal to cost consciousness, and authority informal have direct influence to cost consciousness.

Keywords : *formal authority , informal authority , accounting information system design, decision control, decision management and cost consciousness*

ABSTRAK

Tujuan studi ini adalah untuk menguji hubungan antara kewenangan formal, desain sistem informasi akuntansi dan kewenangan informal pada penggunaan sistem informasi akuntansi untuk control keputusan dan manajemen keputusan. Hasil dari riset ini memberikan kontribusi untuk pengembangan teori, terutama sekali untuk akuntansi perilaku, berperan untuk praktek managerial di dalam efisiensi biaya yang meningkatkan melalui perilaku pentingnya biaya

Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan teknik sensus didalam pengumpulan data. Data yang diperoleh sejumlah 173 responden, dengan responden para kepala badan/dinas pada Bakorwil I propinsi Jawa Tengah. Data diolah menggunakan program Amos.5.0

Hasil menunjukkan kewenangan formal itu tidak berhubungan dengan sistem informasi akuntansi untuk kontrol keputusan dan manajemen keputusan. Kewenangan informal tidak berhubungan dengan sistem informasi akuntansi untuk keputusan mengendalikan dan manajemen keputusan. Desain sistem informasi akuntansi menghubungkan secara positif dengan keputusan mengendalikan tetapi tidak terkait dengan manajemen keputusan, kontrol keputusan dihubungkan secara positif dengan kepedulian biaya, manajemen keputusan tidak berhubungan dengan kepedulian biaya. Kewenangan formal tidak berhubungan dengan kepedulian biaya, dan otoritas informal menghubungkan secara langsung dengan kepedulian biaya.

Kata kunci : kewenangan formal, kewenangan informal, disain sistem informasi akuntansi, kontrol keputusan, manajemen keputusan dan kepedulian biaya.

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penelitian ini termotivasi oleh penelitian yang dilakukan oleh Abernethy dan Vagnoni (2004) dan merupakan replikasi dari Syafruddin (2006). Penelitian yang akan dilakukan merupakan penelitian tentang dampak (*impact*) faktor struktur kewenangan (*power*) pada faktor penggunaan sistem informasi akuntansi (SIA) dalam kontrol keputusan dan manajemen keputusan, dan pada faktor perilaku pimpinan dalam organisasi pemerintahan daerah. Penelitian juga menguji dampak desain SIA pada penggunaan sistem informasi akuntansi (SIA) dalam kontrol keputusan dan manajemen keputusan. Argumentasi yang mendukung pentingnya penelitian terhadap berbagai faktor ini adalah bahwa berbagai faktor tersebut merupakan faktor penting dalam pencapaian sistem akuntabilitas publik pemerintahan daerah yang baik dan bersih. Secara spesifik, faktor-faktor ini meliputi faktor struktur kewenangan, baik kewenangan secara formal maupun informal, faktor desain sistem informasi akuntansi (SIA), faktor penggunaan SIA dalam proses kontrol keputusan dan manajemen keputusan, dan faktor perilaku pimpinan dalam hal ini adalah faktor kepedulian aparat pemerintahan daerah terhadap efisiensi dan keefektifan biaya (*cost consciousness*).

Didalam menerapkan suatu system diperlukan sebuah sangat diperlukan sebuah teknologi, karena dengan adanya kemajuan teknologi diharapkan system yang diterapkan akan berjalan dengan efektif dan efisien. Teknologi informasi dilihat dari sudut pandang akuntansi dapat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan (Belkoni dalam Endang, 2004) oleh

pemakai (*user*), atau dengan kata lain akuntansi berorientasi pada tindakan. Akuntansi dianggap suatu proses yang berkaitan dengan perilaku (Belkoni dalam Endang, 2004) dan tidak dapat dilepaskan dari perilaku manusia atau organisasi yang membutuhkan informasi yang dihasilkan oleh akuntansi tersebut (Khomsiah, 2000).

Suatu organisasi membutuhkan desain sistem akuntansi untuk dapat membantu organisasi tersebut dalam mencapai tujuannya. Sistem akuntansi berguna dalam pengambilan keputusan atau manajemen keputusan dan mengendalikan perilaku (Zimmerman, 1997). Dalam proses perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan, tidak dipungkiri bahwa perilaku pimpinan juga dipengaruhi oleh struktur kewenangan informal yang bersumber dari kewenangan dan pengaruh dominasi koalisi (Cyert dan March, 1963). Sistem informasi akuntansi tidak hanya menyajikan fungsi keputusan manajemen dengan menyediakan informasi untuk mengurangi kondisi ketidakpastian (*uncertainty environment*), namun juga memungkinkan pembuat keputusan untuk meningkatkan berbagai alternatif pilihan tindakan dengan kualitas informasi yang lebih baik (Kren, 1997).

Desain sistem informasi akuntansi merupakan bagian dari sistem pengendalian organisasi yang perlu mendapat perhatian, sehingga dapat memberikan kontribusi positif dalam mendukung keberhasilan sistem pengendalian (Dennyca, 2001). Penggunaan sistem pengendalian tersebut memungkinkan para manajer dapat membuat keputusan-keputusan yang lebih baik, mengontrol operasi-operasi dengan efektif, mampu mengestimasi biaya dan profitabilitas keberhasilan tertentu sehingga dapat meningkatkan kinerja (Miah dan Mia. 1996).

Sistem pengendalian yang berbasis kinerja ini mulai diberlakukan sejak tahun 2002, yaitu ditetapkannya Kepmendagri 29/2002 yang berisi 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 Pendapatan dan Belanja Daerah yang mengacu pada PP 105/2000 dan UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hingga sekarang, pemerintah daerah di seluruh Indonesia telah dan sedang mengimplementasikan model kewenangan (otoritas) baru dan rancangan sistem informasi akuntansi yang juga baru. Ini merupakan keniscayaan, sebab dengan peraturan tersebut, pemerintah daerah diwajibkan menyusun APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) berbasis kinerja yaitu APBD yang penyusunannya harus dengan model anggaran partisipatif. Dengan model APBD berbasis kinerja, struktur kewenangan (kewenangan) penyusunan APBD tidak hanya bergantung pada Kepala Daerah, bahkan harus didasarkan pada kewenangan (kewenangan terdesentralisasi) yang lebih bawah, yaitu pimpinan Badan, Dinas, Kantor, dan unit-unit lainnya.

Selain model kewenangan yang telah berubah, model rancangan SIA pun juga harus berubah yang telah dan sedang diimplementasikan pada tahun 2002 hingga sekarang. Jika pada periode sebelum tahun 2002, model rancangan SIA mengacu kepada UU 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, PP 5/1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah, PP 6/1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan Kepmendagri 900 - 099/ 1981 tentang manual administrasi keuangan daerah (MAKUDA), maka model rancangan SIA setelah periode 2002 mengacu kepada UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU 25/1999, Kepmendagri 29/2002 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 Pendapatan dan Belanja Daerah, UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU 1/2004, UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU 25/2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU 33/2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah PP 104/2000 sampai dengan PP 109/2000 Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Model rancangan SIA sebelum periode 2002 merupakan model SIA berbasis pada model kekuasaan yang tersentralisasi, sedang model SIA setelah periode 2002 merupakan model SIA berbasis pada model kewenangan terdesentralisasi. Dalam model SIA tersentralisasi, pengguna SIA adalah terutama oleh Kepala Daerah sebab hampir semua keputusan penganggaran yang berbasis SIA merupakan keputusannya, sedang dalam model SIA terdesentralisasi, pengguna SIA tidak hanya Kepala Daerah, bahkan memungkinkan dan mengharuskan para manajer pemerintah (perangkat) daerah (Kepala Badan, Kantor, Dinas, dan unit lainnya) untuk menggunakan SIA, sebab Kepala Daerah bukan satu-satunya pengambil keputusan penganggaran, namun telah terdistribusi ke unit-unit yang lebih bawah.

Setting model manajemen dan kontrol keputusan di pemerintahan daerah pada saat ini sangat berbeda dengan *setting* model manajemen dan kontrol keputusan pada periode terdahulu. Jika pada masa terdahulu, kepala daerah merupakan satu-satunya pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) kunci terhadap keberadaan organisasi pemerintahan daerah, pada saat ini terdapat berbagai pihak yang juga merupakan *stakeholder* kunci. Pihak-pihak ini adalah Kepala Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya. Keterlibatan pihak-pihak ini dalam model manajemen dan kontrol keputusan sumberdaya dalam pemerintahan daerah diperlakukan sebagai pihak yang

paling penting (critical) dalam mencapai tingkat *survival* organisasi pemerintah daerah. Baik berkaitan dengan tingkat efisiensi, efektifitas, maupun kinerja organisasi pemerintah daerah secara keseluruhan sangat bergantung pada manajemen tingkat Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya. Sebagai contoh dalam UU no. 33/2004, pasal 72 dinyatakan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), bisa Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya, harus menyusun Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang kemudian disebut RKA SKPD. Dalam realisasi APBD, RKA SKPD merupakan basis bagi manajer (Pimpinan) SKPD dalam menjalankan tanggung jawab kerjanya.

Hal itu semakin diperkuat dengan dikeluarkan PPRI No. 56 tahun 2005, tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. Dalam PPRI No. 56 tahun 2005, yaitu pada bab II yang menerangkan tentang Informasi Keuangan Daerah. Pada bab III dibagi menjadi dua bagian yaitu pada bagian pertama menerangkan tentang penyelenggaraan SIKD (Sistem Informasi Keuangan Daerah) secara Nasional sedangkan pada bagian kedua menerangkan tentang penyelenggaraan SIKD di daerah. Sedangkan bab IV dalam PPRI No. 56 tahun 2005 menerangkan tentang sanksi yang akan diberikan kepada pemerintah daerah apabila pemerintah daerah terlambat dalam menyampaikan Informasi Keuangan Daerah sesuai dengan batas waktu yang telah ditentukan.

Selain alasan fakta empiris di atas, penelitian ini dilakukan atas dasar alasan teoritis sebagai berikut. Riset tentang pengaruh kewenangan dan politik pada perilaku organisasional bukanlah hal baru (lihat misal Cyert & March, 1963; Hardy & Clegg, 1999; Perrow, 1986; Pfeffer, 1992). Dalam literatur akuntansi sendiri, sistem kontrol manajemen (SKM) dirancang dan digunakan untuk meligitimasi dan menjaga kewenangan / kekuasaan (power) termasuk bagaimana melakukan distribusi kewenangan yang optimal pada pelaku-pelaku organisasi (lihat Abernathy & Chua, 1996; Covalleski & Dirsmith, 1986; Kurunmaki, 1999). Walaupun demikian,

riset empiris yang menguji pengaruh kewenangan pada SKM atau pengaruh kewenangan pada kinerja organisasi masih terbatas. Secara lebih eksplisit, apakah koalisi kekuasaan dalam organisasi dapat menolak usaha manajemen dalam mengalokasikan hak keputusan dan dalam mengimplementasikan sistem informasi untuk monitor perilaku para bawahan. Riset Eisenhardt & Bourgeois (1988) dan Pfeffer (1992) menjelaskan pertanyaan ini bahwa kekuasaan dapat menolak, mengelakkan, mensabotase, dan memanipulasi elemen sistem kewenangan dan sistem informasi akuntansi (SIA) yang diimplementasikan untuk melengkapi sistem kewenangan tersebut.

Bila penelitian terdahulu menunjukkan bahwa struktur kewenangan formal merupakan antesenden dari penggunaan SIA (Albemathy & Lillis, 2001; Chenhall & Morris, 1986; Wruck & Jensen, 1994), namun penelitian yang menjelaskan peran kewenangan dalam dampak antara penggunaan SIA dengan perilaku organisasional manajer di Indonesia masih sangat terbatas. Oleh karena hal ini, tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dampak kekuasaan yang melekat pada diri pimpinan SKPD pada penggunaan SIA dalam manajemen keputusan dan kontrol keputusan, dan pada faktor perilaku pimpinan. Lebih rinci, penelitian ini menguji peran dua bentuk kewenangan yaitu formal dan informal, pada penggunaan SIA dalam manajemen keputusan dan kontrol keputusan serta pada perilaku pimpinan yang dalam penelitian ini diproksikan dengan *cost consciousness*

Perumusan Masalah

Dalam struktur organisasi terdapat dua konstruk kewenangan yang berdampak dengan kewenangan formal dan informal. Kewenangan formal bersumber dari keputusan yang didelegasikan kepada para bawahan (Bernanrd, 1968) dan kewenangan informal bersumber dari

kewenangan individu dalam suatu organisasi (Cyert dan March, 1963; Kotter, 1985; Alexander dan Morlock, 2000), yang berpengaruh pada penggunaan SIA oleh manajer untuk mengelola pemasalahaan. Sedangkan, desain informasi dalam sistem akuntansi digunakan untuk mengendalikan perilaku pimpinan dan pengambilan keputusan tepat (Antony, 1965; Chenhall dan Moris, 1986; Milgrom dan Roberts, 1992; Bowens dan Abernerthy, 2000).

Kesesuaian antara informasi dengan kebutuhan pengambilan keputusan akan mendukung kualitas keputusan yang akan diambil yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja perusahaan (Nedler dan Tushman, 1988). Pemilihan desain sistem informasi juga berdampak penting pada biaya sebagai akibat dari pengambilan keputusan yang dilakukan oleh manajer. Penilaian keputusan yang bersumber dari kewenangan formal atas input dan output berpengaruh pada komitmen dan tujuan sistem yang dihubungkan dengan efisiensi biaya (Steer, 1977), sedangkan kewenangan informal yang diperoleh melalui kewenangan kemungkinan mempunyai pengaruh negatif pada kesadaran biaya atau *costconsciousness* (Weiner et al., 1987). Masalah penelitian dapat dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah ada pengaruh struktur kewenangan formal terhadap penggunaan SIA untuk kontrol keputusan dan manajemen keputusan?
2. Apakah ada pengaruh truktur kewenangan informal terhadap penggunaan SIA untuk kontrol keputusan dan manajemen keputusan?
3. Apakah ada pengaruh desain desain SIA terhadap penggunaan sistem tersebut untuk kontrol keputusan dan manajemen keputusan?
4. Apakah ada pengaruh kontrol keputusan dan manajemen keputusan terhadap *cost consciousness*?

5. Apakah ada pengaruh langsung kewenangan formal terhadap pentingnya *cost consciousness*?
6. Dan apakah ada pengaruh langsung kewenangan informal terhadap konsekuensi *cost consciousness*?

Tujuan Penelitian

Dengan melihat pada rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menginvestigasi pengaruh struktur kewenangan formal terhadap penggunaan SIA untuk kontrol keputusan dan manajemen keputusan.
2. Menginvestigasi pengaruh kewenangan struktur informal terhadap penggunaan SIA kontrol keputusan dan manajemen keputusan.
3. Menginvestigasi pengaruh desain desain SIA terhadap penggunaan sistem tersebut untuk kontrol keputusan dan manajemen keputusan.
4. Menginvestigasi pengaruh kontrol keputusan dan manajemen keputusan terhadap *cost consciousness*.
5. Menginvestigasi pengaruh langsung kewenangan formal terhadap pentingnya *cost consciousness*.
6. Dan menginvestigasi pengaruh langsung kewenangan informal terhadap konsekuensi *cost consciousness*.

Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi:

1. Bagi praktisi, hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan kontribusi sebagai bahan pertimbangan implementasi SIKD di Indonesia terutama yang berhubungan dengan perilaku dari penggunaan system. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan suatu gambaran kepada pemda bahwa kesuksesan implementasi system tidak hanya ditentukan oleh factor teknis dan dana, namun factor perilaku dari pengguna juga perlu diperhatikan
2. Bagi ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah literature mengenai factor perilaku individu dalam penggunaan system informasi yang ada sehingga pada akhirnya menimbulkan adanya kepedulian biaya.
3. Menjadikan salah satu contoh kasus bagi organisasi sector public dengan bukti empiris dalam pengelolaan kebijakan dan pengambilan keputusan.