

PENGARUH KEKUASAAN DAN DESAIN
ORGANISASI TERHADAP PERILAKU MANAJER
(Studi pada Perusahaan Daerah Air Minum Se-Propinsi Kalimantan
Selatan)

TESIS

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

Diajukan oleh :

Nama : Chairina

NIM : C4C003209

PROGRAM STUDI MAGISTER SAINS AKUNTANSI
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO
PEBRUARI 2006

BAB I

PENDAHULUAN

Bagian ini membahas secara empiris dan deskriptif mengenai masalah yang akan diteliti. Terlebih dahulu akan diuraikan secara ringkas mengenai latar belakang yang menjadi dasar pijakan berpikir peneliti, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

1.1. Latar Belakang Masalah

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). Argyris (1952) mengembangkan penelitian dengan menggunakan informasi akuntansi sebagai alat untuk menilai prestasi seorang manajer dan konsekuensi pemakaian informasi atau data kualitatif sebagai penilai prestasi.

Suatu organisasi perlu merancang desain organisasi untuk mencapai tujuannya. Desain organisasi adalah sebuah proses memilih dan mengelola aspek struktural dan budaya termasuk karakteristik informasi yang dilakukan para manajer sehingga organisasi mampu mengendalikan kegiatan apa yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan bersama. Sistem akuntansi berguna dalam pengambilan keputusan atau manajemen keputusan dan mengendalikan perilaku

(Zimmerman, 1997). 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).

Karakteristik sistem informasi yang bermanfaat dalam pengambilan keputusan dikategorikan dalam beberapa dimensi yaitu informasi yang diarahkan pada informasi keuangan dan informasi non keuangan, informasi untuk kepentingan internal dan eksternal atau informasi masa lalu (histories) dan masa depan (future) (Antony, 1965). Di samping itu, terdapat pula ukuran-ukuran penting dalam karakteristik informasi seperti broad scope, timelines, agregat dan informasi terintegrasi (Chenhall dan Moris, 1986; Bowens dan Abernerthy, 2000).

Karakteristik informasi yang tersedia dalam organisasi akan efektif apabila mendukung kebijakan pengguna informasi untuk pengambilan keputusan (Nazarudin dalam Dennyca, 2001) dan pengendalian perilaku para manajer (Milgrom dan Roberts, 1992).

Jansen dan Meckling (1992), membuktikan bahwa sistem informasi akuntansi berhubungan dengan struktur kewenangan formal dan peran

pengendalian. Struktur kewenangan formal berhubungan dengan dua hal yaitu, penggunaan SIA dengan tujuan untuk pengendalian perilaku bawahan (peran pengendalian) dan penggunaan SIA untuk memudahkan pengambilan keputusan (peran manajemen keputusan) pada tingkat sub unit. Dalam penelitian Luth dan Shields (2003), struktur kewenangan formal berpengaruh pada penggunaan SIA untuk memudahkan manajemen keputusan. Penelitian tersebut didasari dari perilaku anggaran yang menyediakan bukti bahwa anggaran dapat digunakan untuk mendukung perencanaan, koordinasi dan peran manajemen (Bruns dan Waterhouse, 1975; Swieringa dan Moncur, 1975). Penelitian selanjutnya diperluas dengan beberapa bukti mengenai faktor yang mempengaruhi peran mengendalikan aktivitas pada tingkat sub unit (Merchant, 1981; Macintosh dan Williams, 1992).

Dalam proses perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan, tidak dapat dipungkiri bahwa perilaku manajer juga dipengaruhi oleh struktur kewenangan informal yang bersumber dari kekuasaan dan pengaruh dominasi koalisi (Cyert dan March, 1963). Pengaruh “ kekuasaan dan politik ” pada perilaku perusahaan diantaranya terkait dalam menentukan pemilihan desain organisasi. Sistem pengendalian manajemen digunakan untuk mengesahkan dan memelihara sistem kekuasaan (Covaleski dan Dirsmith, 1986; Abernethy dan Chua, 1996; Kurunmaki, 1999). Penelitian yang dilakukan oleh Abernethy dan Lilis (2001) secara eksplisit mengukur koalisi kekuasaan dalam suatu organisasi yang dapat menentang manajemen untuk mengalokasikan keputusan dan menerapkan sistem administrasi yang tepat untuk memonitor perilaku agen. Pengaruh kekuasaan manajer dalam penggunaan sistem informasi akuntansi (SIA) terkait dengan penilaian hubungan kewenangan formal yang

berasal dari pendelegasian terhadap hak keputusan dan kewenangan informal yang berasal dari kekuasaan individu dan pengaruhnya. Beberapa penelitian empiris yang mendukung kewenangan struktur formal adalah antesiden penting bagi penggunaan SIA (Chenhall dan Morris, 1986; Wruck dan Jensen, 1994; Abernethy dan Lillis, 2001). Namun masih belum terdapat penelitian, yang dikaitkan dengan peran kekuasaan dalam SIA.

Penguasaan sistem informasi akuntansi dapat dijadikan sebagai sumber kekuasaan karena manajer memiliki akses atau (jangkauan) atas informasi yang relevan dan penting dalam pengambilan keputusan. Kekuasaan seseorang tidak hanya bersumber dari posisi orang yang bersangkutan, tetapi juga oleh penguasaan orang tersebut atas informasi yang relevan. Seorang manajer dalam struktur organisasi umumnya tidak memiliki basis kekuasaan antar pribadi khusus yang kuat atau jelas dalam struktur organisasi, tetapi mereka memiliki kekuasaan karena mereka mengendalikan informasi yang penting (Nisrul, 2004). Kondisi inilah yang memungkinkan terjadi konflik dalam organisasi.

Konflik organisasi muncul terkait dengan peran manajer, kebutuhan informasi untuk pengambilan keputusan, maupun divisi karyawan yang kompleks. Hal ini berpengaruh pada hubungan antara tindakan dan hasil yang tidak pasti dan ketidakjelasan peran atau ambiguitas peran (Harris, 1977). Kekuasaan manajer dalam perusahaan dapat memperburuk konflik tujuan dan menimbulkan problem dalam implementasi sistem pengendalian keputusan yang didasari oleh posisi jabatan dan kepentingan para manajer. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik struktur kewenangan dapat memungkinkan kekuasaan menjadi logika dominan dalam perilaku.

Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem informasi akuntansi

berhubungan dengan budaya organisasi. Budaya pada tingkat organisasi adalah seperangkat asumsi-asumsi, keyakinan-keyakinan, nilai-nilai dan persepsi yang dimiliki para anggota kelompok dalam suatu organisasi yang membentuk dan mempengaruhi sikap dan perilaku kelompok yang bersangkutan (Schein, Hofstede, Seckmann, Meschi dan Roger dalam Endang, 2004). Hofstede (1980), Frucot dan Shearon (1991) menunjukkan bahwa perilaku budaya manajer berpengaruh terhadap kinerja. Penelitian terhadap pengaruh anggaran terhadap kebiasaan kerja melalui dimensi budaya negara diteliti oleh O Connor (1995). Demikian juga menurut Harrison (1993) yang mengemukakan bukti-bukti bahwa interaksi partisipasi anggaran dan budaya paternalistic mempunyai pengaruh positif terhadap peningkatan kinerja manajerial.

Dalam perspektif ketidakpastian informasi, dimungkinkan bahwa tingkat budaya organisasi akan mempengaruhi atau meningkatkan kesulitan dalam pembuatan keputusan (Miliken, 1990; Mintzber, 1990). 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). Menurut Robbins (1996), budaya organisasi merupakan suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota – anggota organisasi itu, suatu sistem dan makna bersama. Salah satu implikasi manajerial yang lebih penting dari budaya organisasi tersebut adalah berkaitan dengan pengambilan keputusan seleksi dan proses sosialisasi. Tiap-tiap individu cenderung untuk mencari dan memilih sistem budaya yang sesuai dengan nilai-nilai personel mereka. Maka, penelitian ini mencoba menguji dimensi budaya organisasi yang dapat menyebabkan informasi akuntansi mampu meningkatkan kinerja manajerial. Hal ini sesuai dengan referensi yang disarankan oleh

Abernethy dan Emidia (2004).

Pemilihan desain organisasi juga dipengaruhi oleh biaya di samping struktur kewenangan formal dan informal. Biaya dianggap sebagai dasar pengukuran kinerja karena biaya diperlukan untuk menyesuaikan struktur internal manajemen dalam perusahaan (Kurunmaki, 1999). Penelitian Ittner dan Larcker (2001) menilai konsekuensi dari pemilihan desain organisasi atas hasil organisasi dan menggunakan kinerja organisasi atau managerial sebagai variabel ukuran. Young dan Shield (1994) menekankan pada konsekuensi pentingnya cost consciousness 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 kekuasaan kemungkinan mempunyai pengaruh negatif pada cost consciousness (Weiner et al., 1987).

Perusahaan Daerah (Prusda) menurut Abdul Halim (2002) sama dengan perusahaan swasta maka akuntansi yang ada pada Badan Usaha Milik Daerah adalah akuntansi sektor private (swasta), sebagai contoh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Oleh karena itu, langkah-langkah yang ada dalam siklus akuntansi dilakukan dalam mengakuntansikan transaksi-transaksi pada Perusahaan Daerah dengan menggunakan basis akrual. Penggunaan basis ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa akrual mampu menghasilkan informasi lebih banyak daripada basis-basis yang lain dan karena basis yang dituju dalam transisi keuangan daerah adalah basis akrual. Namun dalam perilakunya

perusahaan daerah merupakan bagian dari pemerintah setempat sehingga identifikasinya tidak jauh berbeda antara perusahaan daerah dan pemerintah (Syaiful, 2003).

Abdul Halim (2002) menyatakan kedudukan Pemerintah Daerah dalam hubungannya dengan Perusahaan Daerah (BUMD) yang berada dalam kepemilikannya dan kedudukan BUMD sebagai pusat laba bagi pemerintah daerah. Artinya BUMD merupakan inti organisasi dalam tubuh PEMDA yang didirikan dan prestasi BUMD diukur berdasarkan perbandingan antara laba yang dihasilkan dengan nilai investasi yang sudah dilakukan Pemerintah Daerah sebagai investor.

Hal ini dapat dilihat dari aspek teori keagenan sebagai prinsipal PEMDA menyerahkan pengelolaan kekayaan kepada BUMD yang bertindak sebagai agen.

Dalam kedudukannya sebagai prinsipal, PEMDA harus mampu menganalisis

laporan keuangan yang dihasilkan oleh agen yaitu perusahaan daerah, khususnya yang terkait dengan biaya – biaya operasi dalam perusahaan.

Keterbatasan penelitian empiris yang dilakukan dan perbedaaan nilai yang mengakibatkan penelitian replikasi dari Abernerthy dan Emidia (2004) mengenai pengaruh kekuasaan dan desain organisasi terhadap perilaku manajer menarik untuk dilakukan di Indonesia khususnya di Perusahaan Daerah Air Minum Propinsi Kalimantan Selatan.

1.2. Rumusan Masalah

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

1968) dan kewenangan informal bersumber dari kekuasaan individu dalam suatu organisasi (Cyert dan March, 1963; Kotter, 1985; Alexander dan Morlock, 2000), yang berpengaruh pada penggunaan SIA oleh manajer untuk mengelola perusahaan. Sedangkan, karakteristik informasi dalam sistem akuntansi digunakan untuk mengendalikan perilaku manajer dan pengambilan keputusan tepat (Antony, 1965; Chenhall dan Moris, 1986; Milgrom dan Roberts, 1992; Bowens dan Abernerthy, 2000). Dalam perspektif ketidakpastian informasi, dimungkinkan bahwa tingkat budaya organisasi akan mempengaruhi atau meningkatkan kesulitan dalam pembuatan keputusan (Miliken, 1990; Mintzber, 1990). 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 kekuasaan kemungkinan mempunyai pengaruh negatif pada kepedulian berbiaya atau cost consciousness (Weiner et al., 1987).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini ingin menguji kembali pengaruh kekuasaan yang merupakan proksi dari kewenangan informal, desain organisasi adalah proksi dari kewenangan formal, karakteristik informasi, budaya sistem terbuka dan budaya pengendalian ketat. Sedangkan perilaku manajer diproksikan dengan pengendalian keputusan, manajemen keputusan dan cost

consciousness seperti yang dilakukan oleh Abernerthy dan Emidia (2004).

Penelitian ini ingin melihat apakah fenomena tersebut terjadi di Indonesia. Seperti yang kita ketahui bahwa pengaruh kekuasaan di Indonesia sangat besar terutama dalam hal pemilihan desain organisasi. Orang-orang yang memiliki kekuasaan akan memilih desain organisasi sesuai dengan tujuan dari orang yang memiliki kekuasaan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari perilaku mereka dalam pengambilan keputusan. Penelitian ini mengambil sampel pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Se-Kalimantan Selatan. Fenomena tersebut juga terlihat dari pengaruh kekuasaan yang cukup mendominasi dalam proses pengambilan kekuasaan. Hal ini didasari bahwa sentralistik masih sangat melekat, dimana kepala daerah

(walikota dan bupati) masih ikut menentukan pemilihan desain organisasi (struktur, karakteristik informasi maupun budaya). Secara kongkrit pengaruh kekuasaan dan pemilihan desain organisasi ini sangat terlihat dari perilaku manajer dalam pengambilan keputusan. Masalah penelitian dapat dirumuskan dalam pertanyaan berikut:

1. Apakah ada hubungan antara struktur kewenangan formal dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan ?
2. Apakah ada hubungan antara karakteristik informasi dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan ?
3. Apakah ada hubungan antara budaya organisasi yang berorientasi pada sistem terbuka dan pengendalian ketat dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan ?
4. Apakah ada hubungan antara struktur kewenangan informal dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan ?

5. Apakah ada hubungan antara pengendalian keputusan dan manajemen keputusan dengan cost consciousness melalui SIA ?
6. Apakah ada hubungan langsung antara kewenangan formal dengan pentingnya cost consciousness? dan antara kewenangan informal dengan konsekuensi cost consciousness ?

1.3. Tujuan penelitian

Penelitian ini, sesuai dengan rumusan masalah bertujuan untuk :

1. Menguji hubungan antara struktur kewenangan formal dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan.
2. Menguji hubungan antara karakteristik informasi dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan.
3. Menguji hubungan antara budaya organisasi yang berorientasi pada sistem terbuka dan pengendalian ketat dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan.
4. Menguji hubungan antara kewenangan struktur informal dengan penggunaan SIA untuk pengendalian keputusan dan manajemen keputusan.
5. Menguji hubungan antara pengendalian keputusan dan manajemen keputusan dengan cost consciousness melalui SIA
6. Menguji hubungan langsung antara kewenangan struktur formal dan pentingnya cost consciousness dan hubungan langsung antara struktur kewenangan informal dengan konsekuensi cost consciousness.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan akuntansi keperilakuan, khususnya pengaruh kekuasaan dan desain organisasi terhadap perilaku manajer pada Perusahaan Daerah Air Minum

(PDAM). Temuan penelitian ini diharapkan juga dapat ditindak lanjuti oleh penelitian seterusnya dan memberikan masukan pada aplikasi praktis bagi perusahaan, terkait dengan perilaku manajer untuk mengantisipasi pengaruh kekuasaan dan pentingnya cost consciousness.

1.5. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab. Bab I adalah pendahuluan yang membahas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Bab II, membahas telaah literatur yang digunakan sebagai landasan teoritis peneliti untuk mengembangkan model hipotesis penelitian. Bab III membahas metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, populasi dan teknik penentuan sampel, prosedur pengambilan data, penggunaan instrumen untuk mengukur variabel penelitian, teknik analisis data yang digunakan untuk menganalisis data dalam pengujian hipotesis. Bab IV, membahas mengenai hasil penelitian mulai dari statistik deskriptif data penelitian, hasil pengujian serta pembahasan terhadap uji hipotesis dan pada bab yang terakhir yaitu Bab V, membahas simpulan dan keterbatasan penelitian serta implikasi hasil penelitian.