

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Langkah penting pertama dalam melakukan penelitian adalah mengkaji literatur/pustaka. Kajian pustaka (*literature review*) adalah mempelajari dan mengeksplorasi pustaka melalui gagasan pengetahuan yang terakumulasi dan membangun konsep berdasarkan apa yang telah dilakukan oleh para ahli dan peneliti lainnya yang berkontribusi dan berbagi hasil penelitian satu sama lain (Neuman, 2014:126). Dalam bab ini akan disajikan kajian literatur dengan 6 topik bahasan. Tiga topik utama tentang kajian pustaka yang menjadi landasan teori penelitian ini dan 3 topik tentang hasil olah data literatur dengan alat bantu NVivo yang menjadi landasan berpikir peneliti.

Kajian pertama akan dimulai dengan topik pengelolaan keuangan daerah dan landasan hukum yang membahas konsep pengelolaan dan konsep penganggaran. Kajian kedua topik tentang transparansi, akuntabilitas, dan pencegahan korupsi yang membahas tentang konsep, indikator, dan cara mencegah korupsi melalui transparansi dan akuntabilitas. Kajian ketiga topik tentang budaya kerja dan proses belajar organisasi pemerintah daerah yang membahas tentang konsep budaya, pengetahuan, dan teori transfer pengetahuan. Kajian keempat tentang peta penelitian yang dihasilkan dengan bantuan NVivo dan penjelasannya. Kajian kelima tentang pembahasan hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian. Sedangkan terakhir penjelasan tentang penelitian terdahulu melalui *matrix coding* yang diolah dengan bantuan NVivo.

1.1 Pengelolaan Keuangan Daerah dan Landasan Hukum

Bagian ini membahas 3 subtopik utama yaitu pengelolaan keuangan daerah, wujud dan mekanisme pengelolaan keuangan daerah, dan landasan hukum keuangan daerah.

1.1.1 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah dibahas dalam 3 subtopik lagi yaitu konsep pengelolaan, ruang lingkup keuangan daerah, dan mekanisme pengelolaan keuangan daerah, seperti berikut ini.

1.1.1.1 Konsep Pengelolaan

Pengelolaan menurut Badudu dan Zain (1996:650) dalam bukunya Kamus Umum Bahasa Indonesia, memiliki 4 arti yaitu pengelolaan adalah proses, cara, atau perbuatan mengelola; pengelolaan adalah proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; pengelolaan adalah proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Arti pengelolaan adalah *soft skill* atau keterampilan untuk mencapai suatu hasil tertentu dengan menggunakan tenaga atau bantuan orang lain (Siagian, 2005:1-3). Sementara Terry dan Franklin (1982:4) mendefinisikan pengelolaan adalah sebuah proses yang jelas dari aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan untuk menentukan dan menetapkan tujuan dengan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Pengelolaan adalah usaha untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan menggunakan tenaga orang lain (Koontz et al., 1984:5). Pengelolaan adalah serangkaian aktivitas-aktivitas koordinasi yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, penempatan, serta pengambilan keputusan untuk menghasilkan suatu produk atau jasa yang efektif dan efisien (Sikula, 1981:3).

Konsep dan definisi pengelolaan tersebut sekilas sebenarnya mirip dengan istilah manajemen atau dalam bahasa Inggrisnya *management*, yang berarti mengelola. Manajemen didefinisikan oleh Daft (2002:8) adalah pencapaian sasaran-sasaran organisasi dengan cara yang efektif melalui perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian sumber daya organisasi. Ada dua hal penting dalam definisi ini yaitu adanya empat fungsi manajemen dan adanya pencapaian sasaran organisasi dengan cara yang efektif dan efisien.

Definisi yang hampir sama dikemukakan oleh Griffin (2004:7) bahwa manajemen adalah suatu rangkaian aktivitas (termasuk perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian) yang diarahkan pada sumber daya-sumber daya organisasi (manusia, finansial, fisik, dan informasi) untuk mencapai tujuan organisasi dengan cara yang efektif dan efisien.

1.1.1.2 Keuangan Daerah

Keuangan daerah didefinisikan dalam semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan negara/daerah bersama aturan turunannya, dan salah satunya adalah peraturan pemerintah. Peneliti hanya mengambil satu definisi yang

dimuat dalam peraturan turunan ini karena pada prinsipnya definisi ini sama bunyinya untuk semua peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Republik Indonesia, 2005) memberi definisi bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah juga diperintahkan harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Masih menurut peraturan pemerintah tersebut bahwa ruang lingkup keuangan daerah meliputi 6 aspek yaitu:

- a) hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b) kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) penerimaan daerah;
- d) pengeluaran daerah;
- e) kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
- f) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

1.1.1.3 Pengelolaan Keuangan Daerah

Jika konsep pengelolaan tersebut di atas diterapkan dalam konteks keuangan daerah, maka yang dimaksud adalah pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Republik Indonesia, 2005) adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan tersebut dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Pengelolaan keuangan daerah itu diperintahkan harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

1.1.1.4 Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 (Kementerian Dalam Negeri, 2006), tahapan pengelolaan keuangan daerah itu dibagi dalam 4 (empat) mekanisme yang diringkas berikut ini.

1) Tahap Perencanaan.

Tahap ini merupakan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN). Tahap ini dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah

Daerah (RPJMD) sampai dengan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2) Tahap Pelaksanaan.

Tahap ini merupakan proses pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran setelah APBD disahkan. Tahap ini dimulai dari penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) sampai dengan pembuatan Surat Pertanggungjawaban (SPj) oleh bendahara.

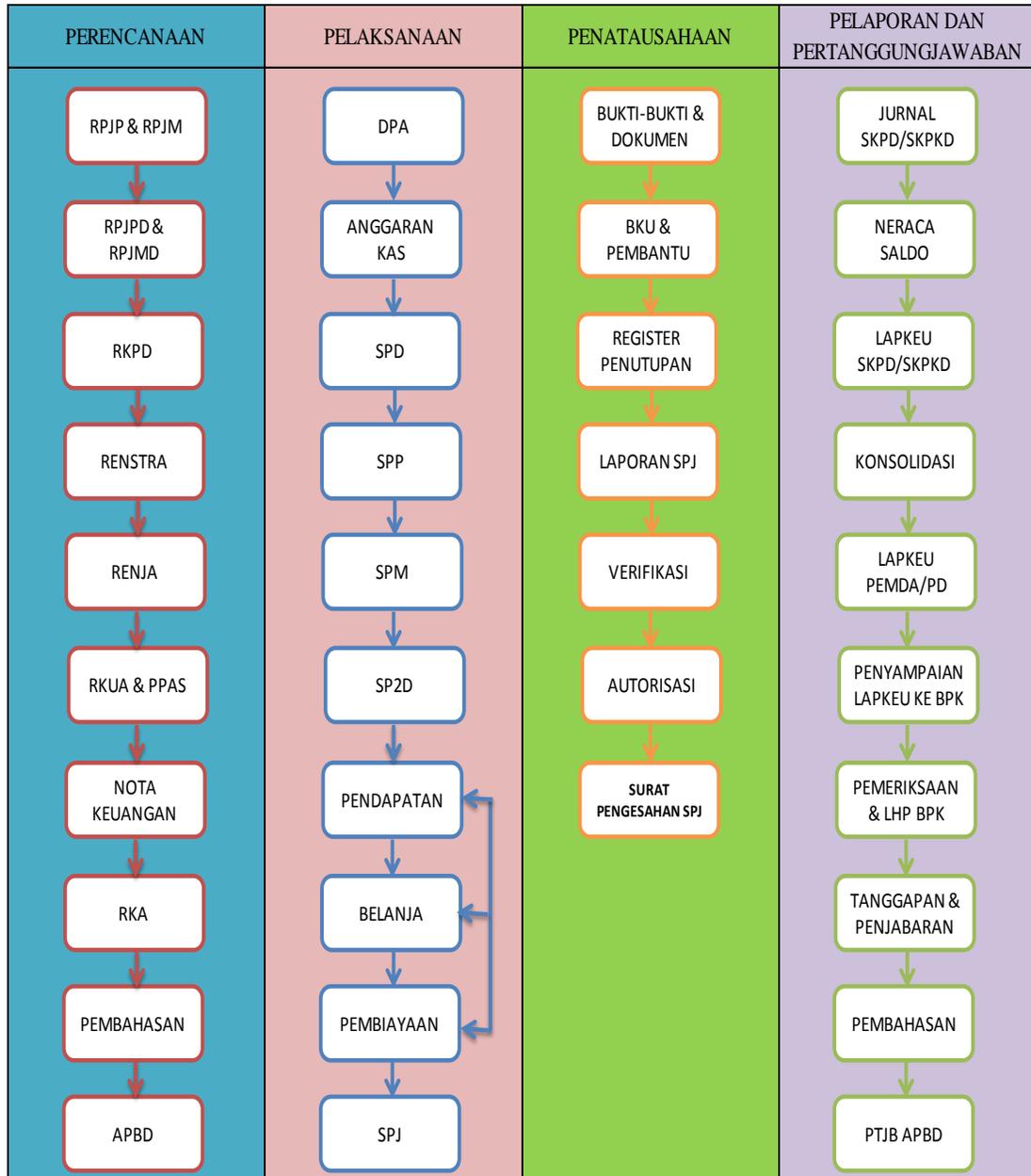
3) Tahap Penatausahaan.

Tahap ini merupakan proses penyelenggaraan administrasi dan dokumentasi atas hasil pelaksanaan APBD. Tahap ini dimulai dari pengumpulan bukti-bukti dan dokumen pertanggungjawaban sampai dengan pengesahan SPj oleh pengguna anggaran.

4) Tahap Pelaporan dan Pertanggungjawaban.

Tahap ini merupakan proses penyelenggaraan akuntansi atas transaksi seluruh keuangan daerah berdasarkan proses penatausahaan. Tahap ini dimulai dari pembuatan jurnal ke dalam sistem keuangan sampai dengan penetapan hasil pembahasan pertanggungjawaban kepala daerah di DPRD.

Jika digambarkan dalam bentuk bagan, maka mekanisme pengelolaan keuangan daerah akan terlihat dalam ringkasan pada gambar 2.1 berikut ini.



Gambar 2.1 Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

Sumber: Diadaptasi dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

1.1.2 Konsep Dasar Penganggaran

Pada bagian ini dijelaskan perbedaan perencanaan dengan penganggaran, jenis-jenis penganggaran, prinsip-prinsip penganggaran di pemerintahan, dan definisi dan postur anggaran pendapatan dan belanja daerah yang dijelaskan berikut ini.

1.1.2.1 Perencanaan dan Penganggaran

Antara perencanaan dan penganggaran memiliki arti yang berbeda. Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 (Republik Indonesia, 2004) tentang sistem perencanaan pembangunan nasional didefinisikan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Nursini (2010:76) mendefinisikan penganggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Perbedaan tersebut menurut Madjid (2014:5) terletak pada komponennya dimana perencanaan memiliki komponen yang terdiri dari visi misi yang hendak dicapai, tujuan, sasaran, program, kegiatan, kinerja, target, hasil (*outcome*), dan keluaran (*output*). Sementara komponen penganggaran disebutkan oleh Mardiasmo (2005:62) terdiri dari komponen informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Jadi dalam perencanaan, semua masih mengandung konsep dan ide tentang apa yang akan dilakukan yang berisi strategi yang sifatnya kualitatif. Sedangkan dalam penganggaran, merupakan kelanjutan dari proses perencanaan tetapi sudah dikuantifikasi dalam bentuk rupiah.

Meskipun ada perbedaan, antara perencanaan dan penganggaran memiliki keterkaitan erat dan satu kesatuan. Keterkaitannya menurut Mardiasmo (2005:64) bahwa penganggaran merupakan salah satu alat dari perencanaan yang digunakan untuk 1) merumuskan tujuan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi misi yang ditetapkan; 2) merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya; 3) mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun; dan 4) menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

1.1.2.2 Jenis dan Prinsip Penganggaran di Sektor Publik

Ritonga (2012:21-25) membagi 3 jenis penganggaran di sektor publik, yaitu anggaran tradisional, anggaran berbasis pelayanan publik, dan anggaran berbasis kinerja. Anggaran tradisional adalah anggaran yang penyusunannya didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan berstruktur *line item*. Ciri-ciri dari pendekatan anggaran ini adalah sentralistis, spesifikatif, tahunan, anggaran bruto, dan naik-naik. Anggaran berorientasi pelayanan publik adalah anggaran yang penyusunannya berorientasi pada sistem desentralisasi dengan memperhatikan konsep nilai uang dengan pendekatan sistematis dalam proses pengambilan keputusan. Ciri-ciri anggaran ini adalah penyusunannya yang berbasis *zero based budgeting* (ZBB) dan memperhatikan alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sementara anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang disusun berdasarkan prestasi kerja dan *output* dari setiap program dan kegiatan yang direncanakan. Ciri-ciri anggaran ini adalah tidak berbasis angka seperti pada anggaran berbasis ZBB, artinya walaupun

anggaran masih tersisa tetapi kinerja telah tercapai, maka kegiatan tidak lagi dilaksanakan.

Untuk melaksanakan perencanaan dan penganggaran, Mardiasmo (2005:67-68) mengemukakan ada 8 prinsip anggaran yang wajib dilaksanakan di sektor publik, yaitu:

- 1) Autorisasi oleh legislatif, yaitu anggaran harus mendapat autorisasi dari dewan perwakilan terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut;
- 2) Komprehensif, yaitu anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah, sehingga apabila ada dana *non-budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip;
- 3) Keutuhan anggaran, yaitu semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum;
- 4) *Nondiscretionary appropriation*, yaitu jumlah anggaran yang disetujui dewan harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif;
- 5) Periodik, yaitu anggaran disusun secara tahunan;
- 6) Akurat, yaitu estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi yang dapat dijadikan kantong-kantong pemborosan yang dapat mengakibatkan *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran;
- 7) Jelas, yaitu anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami, dan tidak membingungkan;
- 8) Diketahui publik, yaitu anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

1.1.2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud dari pengelolaan keuangan daerah. Dalam Permendagri No.13 Tahun 2006, APBD didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah (Kementerian Dalam Negeri, 2006). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD wajib berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD juga mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

APBD disusun berdasarkan struktur yang merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Selisih lebih atau selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah disebut surplus atau defisit. Sementara selisih antara surplus atau defisit dengan pembiayaan disebut selisih lebih atau selisih kurang pembiayaan (Silpa/Sikpa). Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut urusan pemerintahan dan organisasi dapat disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Untuk lebih ringkasnya, gambaran umum struktur APBD dapat dilihat dalam gambar 2.2 berikut ini.



Gambar 2.2 Gambaran Umum Struktur APBD Berdasarkan Kelompok Akun Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

Sumber: Diadaptasi dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

1.1.3 Landasan Hukum Keuangan Daerah

Konsep pengelolaan keuangan daerah dan konsep transparansi dan akuntabilitas memiliki landasan hukum yang sama. Artinya landasan hukum transparansi dan akuntabilitas adalah satu dan saling terkait. Setiap menjelaskan tentang keuangan daerah diwajibkan juga untuk dilaksanakan dengan transparan dan akuntabel. Dasar hukum kewajiban pelaksanaan kedua konsep tersebut diatur mulai dengan undang-undang, peraturan presiden/peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah. Undang-undang yang menjadi rujukan utama pengelolaan keuangan daerah antara lain.

- 1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- 3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.
- 4) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- 5) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan semua peraturan menteri pengganti dan turunannya.

Dalam penjelasan pasal-pasal semua peraturan di atas dijelaskan lebih lanjut, transparansi dan akuntabilitas dijabarkan menjadi asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang salah duanya adalah transparansi dan akuntabilitas yang berorientasi hasil dan keterbukaan pengelolaan keuangan negara. Upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

1.2 Transparansi, Akuntabilitas, dan Pencegahan Korupsi

Pada bagian ini akan dijelaskan 3 subtopik utama yaitu konsep transparansi, konsep akuntabilitas dan hubungan antara konsep transparansi dan akuntabilitas dengan pencegahan Korupsi.

1.2.1 Konsep Transparansi

Isu transparansi dalam anggaran pemerintah merupakan topik yang paling hangat dibicarakan saat ini karena telah menjadi kebutuhan yang banyak dituntut oleh

masyarakat. Secara teoritis, transparansi merupakan salah satu pilar dari *good corporate governance* yang paling esensial. Berikut akan dijelaskan definisi transparansi, tingkatan transparansi, indikator transparansi, prinsip transparansi, dan membangun transparansi di pemerintahan.

1.2.1.1 Definisi Transparansi

Komite Nasional Kebijakan Governance (2008:16) mendefinisikan bahwa transparansi mengandung unsur pengungkapan dan penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Hal ini berarti organisasi harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh setiap pemangku kepentingan.

Sementara menurut Badudu dan Zain (1996:1533) dalam bukunya Kamus Umum Bahasa Indonesia, transparansi diartikan tembus cahaya, jernih, nyata dan jelas, serta terbuka atau tidak terbatas pada orang tertentu saja. Dalam hal keuangan, transparansi mengandung makna menyampaikan, menjawab, atau menerangkan informasi kinerja keuangan dan tindakan seseorang atau organisasi. Ini berarti bahwa keputusan yang diambil dan pelaksanaannya dilakukan dengan cara atau mekanisme yang mengikuti aturan atau regulasi yang ditetapkan oleh organisasi.

Meijer (2013:5) mendefinisikan transparansi sebagai konsep yang luas yang dikaitkan dengan ketersediaan dan akses informasi dan manfaatnya oleh masyarakat dan pemangku kepentingan. Hal ini merujuk pada ketersediaan informasi tentang organisasi pemerintahan yang memungkinkan masyarakat dan pelaku eksternal

lainnya mengawasi dan mengakses pekerjaan internal dan kinerja dari organisasi publik.

Terdapat tiga definisi transparansi yang diamati dalam sebuah organisasi, yaitu transparansi adalah sesuatu yang dipahami sebagai akuntabilitas hukum dalam merespon persyaratan perundang-undangan, transparansi adalah sesuatu yang dipahami sebagai stratejik atau akuntabilitas mimetik yang diperlukan untuk mempertahankan kepercayaan yang terkait dengan lingkungannya, serta transparansi adalah tindakan proaktif yang dipahami sebagai bagian dari kolaborasi antara manajemen dengan pemangku kepentingan (López dan Torres, 2017:6).

1.2.1.2 Tingkatan Transparansi di Pemerintahan

Biondi dan Lapsley (2014:148-149) membagi transparansi menjadi tiga level yang disebut model Biondi dan Lapsley (*BL Model*) yaitu pada level pertama transparansi tercapai jika ada akses terhadap informasi (*access*), pada level kedua, transparansi tercapai jika ada pemahaman terhadap fenomena yang sudah diungkapkan (*understanding*), dan pada level ketiga yang merupakan level tertinggi yang transparansi tercapai jika informasi dan pemahaman pada level pertama dan level kedua tersebut ditindaklanjuti secara luas dan berpotensi ditangani oleh berbagai pihak yang berkepentingan dalam fenomena yang diungkapkan (*shared meanings*). Dengan demikian menurut Model BL bahwa transparansi tertinggi tercapai bila informasi tidak hanya tersedia (level 1) atau dipahami (level 2), tapi bila informasi ini ditindaklanjuti dengan niat dan cara yang baik (level 3).

Ada juga level transparansi yang menggunakan sistem informasi yang bisa dilihat dari penggunaan teknologi informasi seperti saat ini. Model tingkatan ini bermacam-macam mulai dari aplikasi internal, *website*, dan media sosial yang memiliki manfaat tersendiri tergantung jenis organisasinya. Roengtam et al. (2017:356-361) berusaha untuk mengetahui dampak penggunaan media sosial terhadap transparansi dan fungsi pemerintah daerah terpilih di tiga negara yaitu Indonesia, Thailand, dan Filipina. Secara keseluruhan hasil penelitian dari 3 negara tersebut menyimpulkan bahwa penggunaan media sosial bukan menandakan adanya transparansi dan akuntabilitas, karena media sosial belum mempengaruhi proses internal organisasi di tiga kota tersebut. Penggunaan media sosial tidak digunakan sebagai ruang bagi pemerintah dan warga negaranya untuk berinteraksi. Media sosial hanya digunakan untuk penyebarluasan informasi kepada publik dan mengumpulkan informasi dari warga tapi bukan untuk melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan.

1.2.1.3 Indikator dan Alat Ukur Transparansi

Krina (2003:15) mengatakan bahwa tranparansi bisa dilihat atau diukur dalam 3 indikator, yaitu:

- a. mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik;
- b. mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik; dan

- c. mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan melayani.

Level transparansi pernah diteliti oleh Lapsley dan Rios (2015:390-391) di Parlemen Skotlandia bahwa pada level pertama setiap anggaran yang dibahas oleh komisi di parlemen, akses informasinya dikemukakan di depan umum, namun substantif masalahnya sebenarnya masih tertutup. Pada level kedua, terbukti bahwa komisi anggaran memiliki tingkat permintaan pemahaman yang signifikan yang anggotanya tidak dapat memahami dokumen anggaran dengan jelas. Pada level ketiga disimpulkan tidak ada transparansi dalam penganggaran karena pada akhirnya keputusan komisi anggaran didasarkan pada politik aritmatika yaitu menerima perintah partai dan menegakkan konsensus yang jelas berdasarkan suara mayoritas.

Dari ketiga level transparansi tersebut disimpulkan bahwa politisi tidak tertarik pada transparansi, meskipun mereka mungkin membuat ucapan yang baik kepada publik yang mendukungnya. Ini menggarisbawahi dimensi kepercayaan dalam transparansi. Jika transparansi sudah dijadikan *lip service* dengan prinsip dasar keuangan publik kontemporer, ini menimbulkan isu utama mengenai sejauh mana pemilih dapat mempercayai politisinya.

1.2.1.4 Prinsip Transparansi di Pemerintahan

Prinsip transparansi di pemerintahan adalah menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Sedangkan yang dimaksud dengan

informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi (Krina, 2003:14).

1.2.1.5 Membangun Transparansi di Pemerintahan

Araujo dan Tejedo-Romero (2016:14-15) mengatakan ada 3 faktor yang harus diperhatikan jika ingin membangun transparansi di pemerintahan, yaitu tingkat partisipasi pemilih (*elektoral turnout*), ideologi politik, dan tingkat persaingan politik. Semakin rendah tingkat partisipasi pemilih, maka semakin tinggi tekanan rakyat kepada pemerintah daerah untuk mengungkap informasi kepada publik. Ideologi politik berpengaruh positif terhadap tingkat transparansi pemerintah daerah yang artinya semakin terbuka ideologinya maka semakin transparan pengungkapan informasinya. Semakin kuat tingkat persaingan politik, maka rakyat semakin mudah mengungkap informasi tentang pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Hal ini mengandung standar konsekuensi bahwa transparansi dan pertukaran informasi antara pemerintah daerah dan rakyatnya sebagian besar ditentukan oleh faktor politik sehingga rakyat harus sadar dan memahami peran faktor politik terhadap pengungkapan informasi dan transparansi karena hubungan antara transparansi dan variabel politik merupakan proses yang dinamis.

Hal yang hampir sama juga dikemukakan oleh López dan Torres (2017:13-14), bahwa aksesibilitas dan transparansi informasi berpengaruh terhadap sumber daya keuangan, kinerja ekonomik, dan kinerja sosial. Penelitian ini menyimpulkan lebih cenderung berdampak positif dan terdapat hubungan antara keduanya. Dampak terhadap sumber daya keuangan adalah meningkatkan nilai organisasi melalui karakteristik organisasinya sehingga memperoleh legitimasi dari *stakeholder* khususnya para pendiri organisasi. Proses penciptaan nilai dengan transparansi terjadi melalui kemampuan organisasi menarik datangnya sumber daya keuangan berupa dana baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga menimbulkan dampak aktivitas ekonomik dan sosial organisasi. Jadi transparansi merupakan nilai strategiknya dan aksesibilitas *online*-nya merupakan alat untuk mempromosikan keberlangsungan ekonomik, efisiensi sosial, dan keterbukaan kerjasama.

1.2.2 Konsep Akuntabilitas

Terdapat dua sumber definisi yang diberikan untuk akuntabilitas yaitu definisi dari para ahli dan definisi menurut undang-undang. Dalam pembahasan ini definisi akuntabilitas dibahas berdasarkan para ahli seperti berikut ini.

1.2.2.1 Definisi Akuntabilitas

Secara harfiah akuntabilitas berasal dari bahasa Inggris yaitu *accountability*. Suwardjono (2014:251) memperkenalkan terjemahan untuk *accountability* dengan istilah pertanggungjelasan. Verba bertanggung jelas sengaja diciptakan sebagai padan kata *to be accountable for* untuk membedakannya dengan verba bertanggung jawab sebagai padan kata *to be responsible for*. Oleh karena itu, istilah *accountability* dan

responsibility dapat diterjemahkan menjadi “pertanggungjelasan” dan “pertanggungjawaban”, sementara bentuk verba lainnya adalah “mempertanggungjelaskan” dan “mempertanggungjawabkan”.

Mahmudi (2014:9) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pemberi mandat (*principal*). Berbeda dengan pendapat Suwardjono yang memisahkan konsep akuntabilitas dan responsibilitas, Mahmudi (2014:9) menyatukan konsep akuntabilitas sebagai salah satu elemen dalam konsep responsibilitas. Akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dan tidak dilakukan oleh seseorang, sedangkan responsibilitas merupakan akuntabilitas yang berkaitan dengan kewajiban untuk menjelaskan kepada orang/pihak lain yang mewakili kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban dan memberikan penilaian.

Mahsun (2014:83-85) juga memberi definisi dan perbedaan antara akuntabilitas dan responsibilitas. Akuntabilitas didefinisikan menjadi dua yaitu definisi secara sempit dan definisi secara luas. Secara sempit akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban yang mengacu kepada siapa organisasi bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Dalam arti luas akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah

(prinsipal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Akuntabilitas didefinisikan juga oleh Friedman (2009:22) sebagai hubungan antara seseorang atau kelompok orang yang salah satunya bertanggungjawab kepada yang lain untuk suatu kepentingan. Akuntabilitas biasanya dikaitkan dengan kinerja dan akuntabilitas kinerja itu sendiri berhubungan dengan peran pemimpin yaitu bagaimana pemimpin menjalankan program yang menjadi tanggungjawabnya yang memungkinkan baginya membuat kinerja terbaik dalam memberikan pelayanan.

1.2.2.2 Jenis Akuntabilitas

Mahsun (2014:85-87) mengatakan bahwa ruang lingkup akuntabilitas tidak hanya pada bidang keuangan saja. Selain keuangan, akuntabilitas juga terdiri dari beberapa jenis yaitu:

- 1) akuntabilitas fiskal, yaitu akuntabilitas yang dituntut masyarakat berkaitan dengan pemanfaatan hasil perolehan pajak dan retribusi;
- 2) akuntabilitas hukum, yaitu akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana undang-undang maupun peraturan dapat dilaksanakan dengan baik oleh para pemegang amanah;
- 3) akuntabilitas program, yaitu akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah mencapai program-program yang telah ditetapkan;
- 4) akuntabilitas hasil, yaitu akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana efektivitas hasil dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat;

- 5) akuntabilitas kejujuran, yaitu akuntabilitas yang berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*); dan
- 6) akuntabilitas kebijakan, yaitu akuntabilitas yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pemerintah baik pusat maupun daerah atas setiap kebijakan yang diambil terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

1.2.2.3 Indikator dan Alat Ukur Akuntabilitas

Krina (2003:11) memberi pedoman tentang indikator dan alat untuk mengukur akuntabilitas publik berikut ini.

1. Pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah:
 - a. pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan;
 - b. pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku bagi *stakeholders*;
 - c. adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku;
 - d. adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi; dan
 - e. konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.

2. Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah:
 - a. penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal;
 - b. akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program;
 - c. akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat; dan
 - d. ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

1.2.2.4 Membangun Akuntabilitas di Pemerintahan

Akuntabilitas tidak begitu saja terjadi, tetapi akuntabilitas harus dibangun. Pertama melalui lingkungan yang memiliki akuntabilitas kemudian melalui rerangka kerja akuntabilitas. Hasilnya lingkungan akan mengintegrasikan akuntabilitas dalam individu, tim, dan sistem kerja organisasi. Setelah itu rerangka kerja memastikan pelaksanaan dan pemenuhan atas kewajiban akuntabilitas (Mahsun, 2014:89).

Tentang cara membangun akuntabilitas di sektor publik, Atan et al. (2017:10-11) mengatakan terdapat 4 hal yang harus diperhatikan. Pertama, bahwa budaya dan lingkungan kerja merupakan dimensi terpenting dalam memberikan akuntabilitas hasil (*outcome accountability*) yang lebih tinggi kepada organisasi pemerintah karena nilai budaya dapat memandu perilaku orang dan menentukan identitas organisasi. Hubungan positif yang signifikan ini menunjukkan bahwa budaya kerja dan

lingkungan dapat meningkatkan kemampuan untuk bekerja sama. Budaya kepercayaan juga dapat mengurangi kompleksitas budaya nirlaba seperti kurangnya kepercayaan.

Kedua, bahwa ada hubungan yang tidak signifikan antara kepemimpinan dan akuntabilitas. Ini berarti kepemimpinan tidak menjamin akuntabilitas yang baik bagi organisasi pemerintah. Kepemimpinan adalah faktor kunci sukses organisasi, namun tidak memastikan bahwa organisasi akan memiliki akuntabilitas tingkat tinggi. Hal tersebut tergantung bagaimana pemimpin memimpin, dan ini sebagian besar tergantung pada manajer organisasi untuk mencoba dan mendorong akuntabilitas.

Ketiga, pendidikan dan pelatihan etika memiliki pengaruh yang signifikan terhadap akuntabilitas karena semuanya sepakat bahwa etika itu penting dalam proses manajemen dan akan mempengaruhi pekerja untuk bertanggung jawab saat melaksanakan tanggung jawab mereka dan menghasilkan akuntabilitas yang tinggi. Pendidikan etis akan melatih karyawan di sektor publik tentang pentingnya akuntabilitas di bidang rutinitas harian mereka. Etika berhubungan erat dengan perilaku dan rasa tanggung jawab atas tindakan seseorang.

Keempat, menerapkan sistem *whistle-blowing* pada organisasi sektor publik. Dalam kasus ini, jika karyawan hanya tinggal diam sambil mengetahui sesuatu yang tidak benar sebenarnya terjadi dalam organisasi, dia juga dianggap tidak etis bagi masyarakat. Oleh karena itu, organisasi sektor publik harus mendorong praktik *whistle-blowing* dan menanamkannya dalam budaya organisasi.

1.2.3 Mencegah Korupsi Melalui Transparansi dan Akuntabilitas

Pada bagian ini dibahas 2 subtopik lagi yaitu penyebab perilaku korupsi di pemerintahan dan bagaimana mencegah korupsi di pemerintahan, yang dijelaskan berikut ini.

1.2.3.1 Penyebab Perilaku Korupsi di Pemerintahan

Korupsi di sektor publik sangat kompleks dan sulit dipahami karena telah membentuk skema ke seluruh generasi. Lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor seperti undang-undang yang kurang memadai, lemahnya penegakan hukum, lemahnya demokrasi, kurangnya transparansi dan akuntabilitas, kewenangan luas yang diberikan kepada pejabat publik, tidak adanya *check and balance* yang efektif, dan insentif yang buruk. Selain itu faktor perilaku juga memainkan peran penting yang menyebabkan terjadinya korupsi (Prabowo dan Cooper, 2016:26-28).

Menurut Prabowo et al. (2017a:568-569) bahwa masalah korupsi dapat dilihat melalui lensa perilaku yang dibingkai dalam 3 perspektif model infeksi korupsi yaitu teori skemata (*schemata theory*), teori normalisasi korupsi (*corruption normalization theory*), dan teori pengembangan moral (*moral development theory*). Dengan menyatukan 3 model teori ini bisa dilihat bahwa proses korupsi sudah dimulai saat Soeharto berkuasa sampai dengan saat ini yang sudah mengakar melalui 3 proses yaitu institusionalisasi, rasionalisasi, dan sosialisasi yang bergerak dari atas ke bawah dimulai dari budaya orang Jawa, skema organisasi sektor publik, skema individu Aparatur Sipil Negara (ASN), sampai ke skema sosial ke seluruh rakyat Indonesia.

Purcell (2016:110-112) menilai korupsi di pemerintahan melalui teori *fraud triangle* yang dapat beregenerasi melalui simbiosis hubungan antara motif, peluang, dan rasionalisasi dengan kelemahan manusia dan kondisi organisasi akan bertindak sebagai inkubatornya. Korupsi dan penyalahgunaan lebih mudah dilihat dari sebuah perilaku organisasi dan individu dibandingkan dengan melihat model tata kelola/kepatuhan dan risiko. Pendekatan alternatif ini menganggap bahwa perilaku korupsi menyediakan cara untuk menyerap faktor penyebabnya yang memungkinkan terjadinya korupsi dan penyalahgunaan untuk beregenerasi (*germinate*). Jika perilaku ini dibiarkan, maka korupsi dan penyalahgunaan dalam pemerintahan daerah bisa menjadi sulit. Untuk menginvestigasinya pun membutuhkan kepercayaan informan dan kemampuan yang memiliki wawasan yang kuat dengan waktu yang efektif dengan mempertimbangkan konteks perilaku organisasi yang lebih luas. Contoh perilaku korupsi ini adalah disfungsi organisasi (*organisational dysfunctionality*), toksisitas budaya (*toxicity of culture*), kepemimpinan yang tidak efektif (*ineffectual leadership*), dan respon individual yang tidak etis (*individual's unethical response*).

1.2.3.2 Mencegah Korupsi di Pemerintahan

Prabowo et al. (2017b:27) kembali menyoroiti cara organisasi sektor publik menciptakan dan menggunakan konsep *knowledge conversion* untuk menyebarluaskan korupsi ke seluruh organisasi pemerintah. Korupsi tumbuh dan menyebar ke seluruh struktur dan aktivitas organisasi melalui proses belajar anggota organisasi. Proses belajar ini memungkinkan korupsi untuk beregenerasi seiring

dengan waktu dan telah menjadi kuat. Korupsi pada umumnya diajarkan dan dipelajari melalui tasit/pengalaman (*tacit*) termasuk dengan cara *know how*, model skema, pendekatan pemecahan masalah, dan rutinitas organisasi. Cara terbaik memberantas korupsi adalah dengan melakukan proses mengakui dan melepaskan pengetahuan (*un-learning*) dan mengadopsi pengetahuan baru dalam memperbaiki organisasi (*re-learning*) terhadap pengetahuan korupsi di sektor publik yang tidak lepas dari peran aktif tokoh kepemimpinan. Menghilangkan korupsi harus menghapusnya dari spiral *knowledge conversion* dengan cara *un-learning* dan *re-learning* organisasi baik dalam bentuk tasit maupun eksplisit dan menggantinya dengan pengetahuan tata kelola yang baik, akuntabilitas, dan integritas organisasi.

Selain dari sisi 3 teori lensa perilaku, Prabowo et al. (2017b:27) menyarankan untuk mencegah korupsi dengan cara terlebih dahulu memahami *building blocks* dari pilar normalisasi korupsi sebelum merancang sarana dan strategi untuk mengekang korupsi. Mencontoh pemberantasan korupsi yang berhasil dari negara lain tidak menjamin keefektifannya di Indonesia karena perbedaan dalam karakteristik perilaku masyarakat. Dibutuhkan penyelidikan mendalam terhadap aktivitas ASN sehari-hari dan interaksi mereka dalam institusi publik terkait faktor sosial dan budayanya. Dengan kata lain untuk menghambat regenerasi korupsi harus dilakukan denormalisasi melalui kepemimpinan dengan moralitas yang kuat (analogi memberantas korupsi dengan mitologi Yunani tentang Hercules)

Graycar dan Masters (2018:182) meramu strategi untuk mencegah korupsi melalui fungsi-fungsi pelayanan di sektor publik dan mengenali kesalahan dan

strategi pencegahannya dalam bentuk matriks yang dinamakan *situational crime prevention (SCP) techniques*. Pada sumbu vertikal pelayanan publik terdapat 5 fungsi yaitu fungsi pemberian layanan publik (*public service delivery*), fungsi manajemen keuangan (*financial management*), fungsi layanan pengadaan dan sumber daya (*resource dan service procurement*), fungsi manajemen sumber daya manusia (*human resource management*), dan fungsi kepemimpinan (*leadership*). Sedangkan pada sumbu horisontal pencegahan korupsi terdapat 4 strategi utama, yaitu strategi mengubah usaha (*change the effort*), strategi mengubah risiko dan penghargaan (*change the risiko dan rewards*), strategi integritas nilai (*value integrity*), dan strategi meningkatkan kesadaran (*raise awareness*).

1.3 Budaya Kerja dan Proses Belajar Organisasi

Pada bagian ini akan dibahas 2 subtopik utama yaitu budaya kerja dan proses belajar budaya organisasi. Budaya kerja dibahas tentang konsep budaya. Sementara dalam topik proses belajar budaya organisasi dibahas definisi pengetahuan, jenis pengetahuan, dan proses sosialisasi, eksternalisasi, kombinasi, dan internalisasi (SECI) terbentuknya pengetahuan.

1.3.1 Budaya Kerja Organisasi

Dalam topik budaya kerja berturut-turut dijelaskan tentang definisi budaya, karakteristik dan unsur budaya, proses terbentuknya budaya, dan tanda-tanda budaya organisasi kuat dan lemah.

1.3.1.1 Definisi Budaya Organisasi

Budaya organisasi didefinisikan oleh Tobari (2015:59) sebagai kumpulan kebiasaan, nilai, dan kepercayaan yang mudah diserap dan mudah dipahami, dipraktikkan dan menjadi dasar pelaksanaan kegiatan organisasi. Sementara Tika (2006:5), mendefinisikan budaya organisasi adalah unsur-unsur yang terdiri dari asumsi dasar, keyakinan yang dianut, pedoman mengatasi masalah yang dikembangkan oleh pemimpin dan dapat dibagi serta diwariskan kepada anggota dan disesuaikan dengan norma/peraturan yang berlaku dalam organisasi. Unsur-unsur tersebut memiliki fungsi berikut ini.

- a) Asumsi dasar dalam budaya tersebut berfungsi sebagai pedoman dalam berperilaku.
- b) Keyakinan berfungsi sebagai nilai-nilai yang berbentuk slogan, moto, filosofi, atau prinsip.
- c) Pedoman mengatasi masalah berfungsi sebagai alat adaptasi eksternal dan internal.

1.3.1.2 Karakteristik, Unsur, dan Atribut Budaya Organisasi

Riani (2011:21-23) mengatakan paling kurang ada 12 karakteristik budaya organisasi sebagai wujud nyata keberadaannya, yaitu:

- 1) kepemimpinan, yaitu proses mempengaruhi segala aktivitas ke arah pencapaian tujuan organisasi;
- 2) inovasi, yaitu metode yang teruji atau pemberian keleluasaan kepada anggota untuk menerapkan cara-cara baru melalui eksperimen;

- 3) inisiatif individu, yaitu kewenangan dalam menjalankan tugas dan seberapa besar kebebasan dalam mengambil keputusan;
- 4) toleransi terhadap risiko, yaitu kemampuan menghadapi risiko dalam pekerjaan;
- 5) pengarahan, yaitu kejelasan organisasi dalam menentukan sasaran dan harapan terhadap SDM atas hasil kerjanya;
- 6) integrasi, yaitu bagaimana unit-unit dalam organisasi didorong untuk menjalankan kegiatannya dalam satu koordinasi yang baik;
- 7) dukungan manajemen, yaitu seberapa baik manajer memberikan komunikasi yang jelas, bantuan, dan dukungan terhadap bawahannya dalam melaksanakan tugas;
- 8) pengawasan, yaitu pengawasan melalui peraturan dan supervisi langsung untuk melihat secara langsung perilaku anggota organisasi;
- 9) identitas, yaitu pemahaman anggota organisasi yang memihak kepada organisasinya secara penuh;
- 10) sistem penghargaan, yaitu alokasi balas jasa sesuai kinerja karyawan;
- 11) toleransi terhadap konflik, yaitu usaha mendorong karyawan untuk kritis terhadap konflik yang terjadi; dan
- 12) pola komunikasi, yaitu komunikasi yang terbatas pada hirarki formal dari setiap organisasi.

Terdapat 3 tingkatan unsur-unsur penting dari suatu budaya organisasi seperti yang dikatakan oleh Riani (2011:25-26) berikut ini.

- 1) Artifak (*artifacts*), yaitu sesuatu yang dimodifikasi oleh manusia untuk tujuan tertentu. Artifak dapat dilihat langsung dari struktur sebuah organisasi dan proses yang dilakukan di dalamnya. Artifak merupakan hal yang paling mudah dilihat dan ditangkap saat kita memasuki sebuah organisasi karena berhubungan erat dengan apa yang kita lihat, kita dengar, dan kita rasakan saat berada di dalamnya.
- 2) Nilai-nilai (*values*), yaitu unsur yang didukung oleh organisasi yang meliputi strategi, tujuan, dan filosofi dasar yang dimiliki oleh organisasi. Nilai-nilai ini dapat dipahami jika kita sudah mulai menyelami organisasi tersebut dengan tinggal lebih lama dengannya. Unsur ini biasanya dinyatakan secara tertulis dan menjadi aturan bagi setiap gerak dan langkah anggota organisasi. Pernyataan tertulis ini disusun berdasarkan kesepakatan bersama dan seiring waktu akan sangat dipengaruhi oleh cita-cita, tujuan, dan persepsi yang dimiliki oleh pendiri organisasi.
- 3) Asumsi-asumsi tersirat yang dipegang bersama (*shared tacit assumptions*), yaitu keyakinan dan semua hal-hal yang sudah dianggap normal atau sudah menjadi kebiasaan atau menerima apa adanya yang dipegang bersama oleh seluruh anggota. Asumsi tersirat ini dapat kita jumpai dengan menelusuri sejarah organisasinya.

Selain karakteristik dan unsur-unsurnya, Riani (2011:27) juga mengatakan bahwa budaya organisasi tersusun dari konstruksi antara dua tingkat atribut berikut ini.

- a) Atribut yang kelihatan (*observable*), yaitu budaya organisasi yang mencakup aspek organisasi seperti arsitektur, seragam, pola perilaku, peraturan, legenda, mitos, bahasa, dan seremoni yang dilakukan oleh organisasi.
- b) Atribut yang tidak kelihatan (*unobservable*), yaitu budaya organisasi yang mencakup aspek organisasi seperti *shared values*, norma-norma, kepercayaan, asumsi para anggota organisasi untuk mengelola masalah-masalah dan keadaan di sekitarnya.

1.3.1.3 Proses Terbentuknya Budaya Organisasi

Budaya dalam sebuah organisasi tidaklah muncul begitu saja, namun ada proses yang harus dilalui budaya itu hingga akhirnya menjadi budaya organisasi. Riani (2011:10-20) kembali menyatakan ada 3 tahap terbentuknya budaya organisasi seperti berikut ini.

- 1) Tahap membentuk, yaitu proses yang dimulai dengan pembentukan ide dan diikuti oleh lahirnya organisasi. Pada saat para pendiri organisasi memiliki ide untuk mendirikan organisasi, maka budaya organisasi pasti akan ikut terpikirkan meskipun masih secara eksplisit. Budaya organisasi baru menjadi kenyataan ketika organisasi sudah benar-benar berdiri. Proses terbentuknya biasanya mengikuti alir berikut ini.
 - a. Para pendiri dan pimpinan lainnya membawa satu set asumsi dasar, nilai-nilai, perspektif, artifak ke dalam organisasi dan menanamkannya kepada karyawan.

- b. Budaya muncul ketika para anggota berinteraksi satu sama lain untuk memecahkan masalah pokok organisasi.
 - c. Secara perorangan, masing-masing anggota boleh menjadi seorang pencipta budaya baru (*culture creator*) dengan berbagai cara dan bagaimana agar bisa diterima oleh lingkungan organisasi kemudian diajarkan kepada generasi penerus.
- 2) Tahap mempertahankan, yaitu tahapan setelah budaya terbentuk kemudian organisasi menjadi dewasa maka budaya senantiasa diperbaiki dan diperkuat. Cara mempertahankan budaya dilakukan melalui proses yang dimulai dengan ASA (*attraction-selection-attrition*), *onboarding*, kepemimpinan, dan sistem balas jasa.
- a. *Attraction* (ketertarikan), karyawan tertarik kepada sebuah organisasi. Seseorang yang memiliki jiwa kompetisi mungkin akan merasa nyaman dan cocok bekerja, sehingga dia tertarik untuk bekerja. Kecocokan nilai antara kandidat dengan organisasi ini sangat menentukan kenyamanan dalam bekerja.
 - b. *Selection* (penyeleksian), ketika para kandidat sedang mencari organisasi yang cocok dengan mereka, di saat yang sama organisasi juga sedang mencari orang-orang yang akan sesuai dengan budaya organisasi. Organisasi akan lebih memilih orang-orang yang sesuai dengan budaya organisasi.
 - c. *Attrition* (penyisihan), yaitu proses alami ketika kandidat yang tidak sesuai akan meninggalkan organisasi. Setelah memilih orang-orang yang cocok bagi

organisasi, terkadang masih saja ada karyawan yang tidak cocok. Organisasi akan mengeliminasi kandidat yang tidak sesuai melalui penyisihan.

- d. *Onboarding*, yaitu proses ketika karyawan baru mempelajari sikap, pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang dibutuhkan untuk berfungsi secara efektif dalam sebuah organisasi.
 - e. Kepemimpinan, yaitu peran pemimpin dalam menciptakan dan mengubah budaya organisasi dengan memotivasi karyawan melalui pemberian inspirasi sehingga budaya organisasi cenderung lebih suportif dan berorientasi karyawan.
 - f. Sistem balas jasa, yaitu pembentuk budaya yang dilakukan organisasi melalui membalas berdasarkan perilaku atau hasil yang dipilih untuk diberi jasa atau dihukum. Jika organisasi membalas berdasarkan kinerja akan menentukan budaya. Jika promosi didasarkan pada senioritas (eselonisasi), maka akan sulit membangun budaya berorientasi hasil. Tipe perilaku yang diberi imbalan atau dibiarkan juga akan berpengaruh pada budaya dan menentukan bagaimana sebuah budaya berevolusi.
- 3) Tahap mengubah, yaitu usaha mengubah budaya organisasi melalui beberapa pertimbangan. Ada tiga tahapan pertimbangan yang biasanya menjadi alasan suatu budaya harus diubah, yang dijelaskan berikut ini.
- a. Sebelum organisasi bisa mengubah budayanya, organisasi harus memahami budaya yang ada.

- b. Memikirkan bentuk organisasi di masa mendatang dan memutuskan bagaimana budaya bisa mendukung kesuksesan.
- c. Individu dalam organisasi harus memutuskan untuk mengubah perilaku untuk menciptakan budaya organisasi yang diinginkan. Lebih sulit untuk mengubah budaya sebuah organisasi daripada menciptakan budaya. Jika budaya organisasi telah ditetapkan, orang harus melepaskan nilai-nilai lama, asumsi, dan perilaku sebelum mereka belajar yang baru. Membutuhkan 2 elemen untuk menciptakan perubahan yaitu dukungan eksekutif dan pelatihan.

2.3.1.4 Budaya Organisasi Kuat dan Lemah

Budaya organisasi yang kuat adalah budaya yang nilai-nilainya baik formal maupun informal dianut secara bersama-sama dan berpengaruh positif terhadap perilaku dan kinerja pimpinan dan anggota organisasi sehingga mampu menghadapi tantangan internal dan eksternal organisasi. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi dikatakan kuat apabila dianut bersama, mempengaruhi perilaku, membangkitkan semangat bekerja, resisten terhadap tantangan, mempunyai sistem peraturan, dan memiliki koordinasi dan kontrol.

Berdasarkan definisi organisasi kuat di atas, Tika (2006:109-111) kemudian merinci lebih lanjut organisasi yang berbudaya kuat dan lemah juga memiliki ciri-ciri.

Ciri-ciri organisasi berbudaya kuat yaitu:

- 1) anggota-anggota organisasi loyal kepada organisasi, tahu dan jelas apa tujuan organisasi serta mengerti perilaku mana yang dipandang baik dan tidak baik;

- 2) pedoman bertingkah laku bagi orang-orang digariskan dengan jelas, dimengerti, dipatuhi dan dilaksanakan sehingga orang-orang bekerja menjadi sangat kohesif;
- 3) nilai-nilai yang dianut organisasi tidak hanya berhenti pada slogan, tetapi dihayati dan dinyatakan dalam tingkah laku sehari-hari secara konsisten dari yang berpangkat paling rendah sampai pada pimpinan tertinggi;
- 4) organisasi memberikan tempat khusus kepada pahlawan-pahlawan organisasi dan secara sistematis menciptakan bermacam-macam tingkat pahlawan, misalnya pramusaji terbaik bulan ini, pemberi saran terbaik, pengemudi terbaik, inovator tahun ini, dan sebagainya;
- 5) dijumpai banyak ritual, mulai yang sangat sederhana sampai dengan ritual yang mewah. Pemimpin organisasi selalu mengalokasikan waktunya untuk menghadiri acara-acara ritual ini;
- 6) memiliki jaringan kultural yang menampung cerita-cerita kehebatan para pahlawannya;
- 7) menurunnya tingkat keluarnya karyawan;
- 8) ada kesepakatan yang tinggi di kalangan anggota mengenai apa yang dipertahankan oleh organisasi; dan
- 9) ada pembinaan kohesif, kesetiaan, dan komitmen organisasi.

Sementara organisasi yang berbudaya lemah memiliki ciri-ciri berikut ini.

- 1) Mudah terbentuk kelompok-kelompok yang bertentangan satu sama lain.
- 2) Kesetiaan kepada kelompok melebihi kesetiaan kepada organisasi.

- 3) Anggota organisasi tidak segan-segan mengorbankan kepentingan organisasi untuk kepentingan kelompok atau kepentingan diri sendiri.

2.3.2 Proses Belajar Organisasi

Proses belajar organisasi yang akan dikaji berikut ini dibahas menggunakan teori *knowledge conversion*. Teori ini berkaitan erat dengan pengetahuan yang pertama kali diciptakan oleh Ikujiro Nonaka sekitar tahun 1970 sampai dengan 1980 yang kemudian diterapkan di perusahaan-perusahaan Jepang saat itu.

2.3.2.1 Pengetahuan, Penciptaan Pengetahuan, dan Manajemen Pengetahuan

Pengetahuan atau *knowledge* merupakan aset takberwujud bagi setiap organisasi. Pengetahuan didefinisikan secara tradisional sebagai kepercayaan yang dijustifikasi (*justified true believe*), artinya pengetahuan fokus pada sesuatu yang dibenarkan (*justified*) dan bukan sesuatu yang benar (*true*). Pengetahuan diciptakan dalam interaksi sosial di antara individu dan organisasi sehingga pengetahuan bersifat dinamis dalam konteks ruang dan waktu. Jika diciptakan di luar konteks ruang dan waktu, maka disebut informasi dan bukan pengetahuan (Nonaka et al., 2000:7).

Penciptaan pengetahuan (*knowledge creation*) adalah proses interaktif bagaimana cara pengetahuan diciptakan secara keorganisasian. Penciptaan pengetahuan diartikan sebagai kemampuan suatu organisasi untuk menciptakan pengetahuan baru, menyebarkan pengetahuan ke seluruh sistem yang ada, dan memasukkannya ke dalam produk, layanan dan sistem. Pengetahuan tercipta karena adanya interaksi antara pengetahuan tasit (*tacit knowledge*) dan pengetahuan eksplisit

(*explicit knowledge*) yang berlangsung pada 3 tingkatan yaitu individual, kelompok dan organisasi. Kedua pengetahuan tersebut merupakan landasan dalam sebuah hubungan yang saling melengkapi sehingga menciptakan dinamika pengetahuan pada organisasi (Winardi, 2003:336-337).

Adanya pengetahuan dalam sebuah organisasi bertujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi melalui sebuah sistem yang disebut manajemen pengetahuan (*knowledge management*) yang bertujuan untuk menghasilkan pengetahuan yang lengkap dan sistematis. Manajemen pengetahuan didefinisikan oleh Turban et al. (2011:474-475) sebagai manajemen aktif dan sistematis dari ide, informasi, dan pengetahuan terhadap individu yang bekerja dalam sebuah organisasi. Dengan sistem tersebut organisasi melakukan pengamatan terhadap lingkungan, menangkap setiap informasi yang diperoleh, menyimpan, dan memilah informasi untuk digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan. Struktur pengetahuan tersebut memungkinkan pemecahan masalah yang efektif dan efisien, menciptakan pembelajaran yang dinamik, perencanaan strategik dan pengambilan keputusan.

2.3.2.2 *Explicit Knowledge dan Tacit Knowledge*

Pengetahuan terbagi menjadi dua yaitu pengetahuan eksplisit (*explicit knowledge*) dan pengetahuan tasit (*tacit knowledge*). Menurut Nonaka dan Konno (1998:42), pengetahuan eksplisit adalah pengetahuan yang dapat diungkapkan dengan kata-kata, angka-angka serta dapat dibagikan dalam bentuk data, rumus ilmiah, spesifikasi, manual, dan sejenisnya. Pengetahuan ini dapat dengan mudah ditransmisikan di antara individu secara formal dan sistematis.

Sedangkan pengetahuan tasit menurut Nonaka dan Konno (1998:42) adalah pengetahuan yang sifatnya sangat pribadi dan kuat terbentuknya dalam pikiran seseorang yang tidak mudah terlihat dan tidak mudah diekspresikan sehingga sangat sulit dikomunikasikan atau berbagi dengan orang lain. Pengetahuan tasit adalah pengetahuan yang *unarticulable* dan intuitif dan merupakan bagian dari pemikiran kognitif individu dan persepsi. Pengetahuan tacit tidak mudah dibagikan dan upaya untuk berbagi bisa lambat, mahal dan tidak pasti (Takeuchi, 2005:5). Contoh dari pengetahuan ini misalnya seperti wawasan, instuisi, dan firasat masuk dalam kategori ini.

2.3.2.3 Kategori Tacit Knowledge

Bennet dan Bennet (2012:78-79) mengategorikan pengetahuan tasit menjadi 4 jenis yaitu:

- 1) *Embodied tacit knowledge*, yaitu pengetahuan tasit yang melibatkan pola saraf yang tersimpan di dalam tubuh dan bersifat kinestetik dan indrawi. Kinestetik terkait dengan pergerakan tubuh yang dilakukan sehari-hari. Keahlian yang melibatkan pancaindera ini disebut juga pengetahuan somatik (*somatic knowledge*). Contoh orang yang memiliki keahlian ini adalah atlet, artis, penari, sopir, anak-anak, pekerja perakitan, dan sebagainya.
- 2) *Intuitive tacit knowledge*, yaitu rasa mengetahui yang datang dari dalam individu yang dapat mempengaruhi keputusan dan tindakan, namun pengambil keputusan atau aktor tidak bisa menjelaskan bagaimana atau mengapa tindakan yang diambil adalah benar. Pengetahuan tasit intuitif merupakan hasil dari

pembelajaran berkelanjutan berdasarkan pengalaman yang diperoleh melalui ketidaksadaran bekerja sepanjang waktu dengan kemampuan pemrosesan berkali-kali lebih besar daripada tingkat kesadarannya. Contoh aktivitas ini adalah mengukur kecepatan situasi apa yang akan terjadi selanjutnya berdasarkan pengalaman hari ini.

- 3) *Affective tacit knowledge*, yaitu pengetahuan tasit yang melibatkan emosi dan perasaan yang tidak diungkapkan. Jika perasaan itu diungkapkan sebagai emosi, maka disebut sebagai pengetahuan eksplisit. Perasaan sebagai bentuk pengetahuan memiliki karakteristik yang berbeda dari bahasa atau ide, tetapi perasaan dapat mengarah ke tindakan afektif karena dapat mempengaruhi tindakan seseorang. Misalnya perasaan takut jika melanggar aturan dapat terjadi setiap kali tindakan tersebut dimulai sehingga dapat mencegah pengambil keputusan untuk benar-benar melaksanakan tindakan itu.
- 4) *Spiritual tacit knowledge*, yaitu menjiwai sesuatu baik dengan pikiran maupun tindakan. Pengetahuan ini lahir dari dalam jiwa yang melambangkan prinsip-prinsip kehidupan manusia dan berfokus pada aspek moralnya. Pengetahuan ini mirip dengan pengetahuan tasit intuitif, namun yang membedakan adalah pengetahuan tasit spritual tidak dilabeli dengan emosi. Contoh dari pengetahuan ini adalah rasa kepedulian, sifat keterbukaan, etos kerja, konsistensi, toleransi, dan rasa hormat.

Kategori pengetahuan tasit lainnya yang hampir mirip dikemukakan juga oleh Lubit (2001:166-167) yang membagi pengetahuan tasit menjadi 4 jenis, yaitu:

- 1) *Hard to pin down skills-know how*, yaitu pengetahuan yang diperoleh melalui keterampilan (*know-how*) yang dilatih secara berulang-ulang dan sulit untuk dijelaskan dengan kata-kata. Contoh dari pengetahuan ini adalah pemain golf yang bisa mengukur ketepatan bola golf untuk bisa masuk ke dalam lubangnya.
- 2) *Mental models*, yaitu kemampuan menganalisis situasi dan memahami hubungan sebab akibat dari suatu kegiatan. Pengetahuan ini sering disebut juga dengan skema yang menunjukkan bagaimana sesuatu itu dibangun dan saling terkait satu sama lain. Contoh dari pengetahuan ini adalah kemampuan meramal tren penjualan di masa yang akan datang berdasarkan data masa lalu.
- 3) *Ways of approaching problems*, yaitu pengetahuan mencari solusi yang telah dilihat dari beberapa masalah serupa dan memilih yang paling cocok dari alternatif yang ada. Cara mendekati masalah berasal dari kebiasaan dan pola mental yang berkembang ketika melihat bagaimana orang lain berpikir melalui masalah. Contoh dari pengetahuan ini adalah seorang motivator dan orang bijak yang banyak memiliki solusi untuk memotivasi orang lain.
- 4) *Organizational routines*, yaitu pengetahuan yang terkait dengan pola pikir yang teratur dan dapat diprediksi (*how to*). Aktivitas yang terjadi secara berulang-ulang biasanya dipadatkan, dikembangkan, dan ditegakkan dalam bentuk standar operasional prosedur (SOP) sehingga susah untuk dikendalikan atau dihalangi oleh siapa pun. Contoh dari pengetahuan ini adalah rutinitas termasuk cara

memproduksi barang, cara mempekerjakan dan memecat personil, cara menangani persediaan, prosedur pengambilan keputusan, kebijakan periklanan, dan prosedur yang ada di HRD.

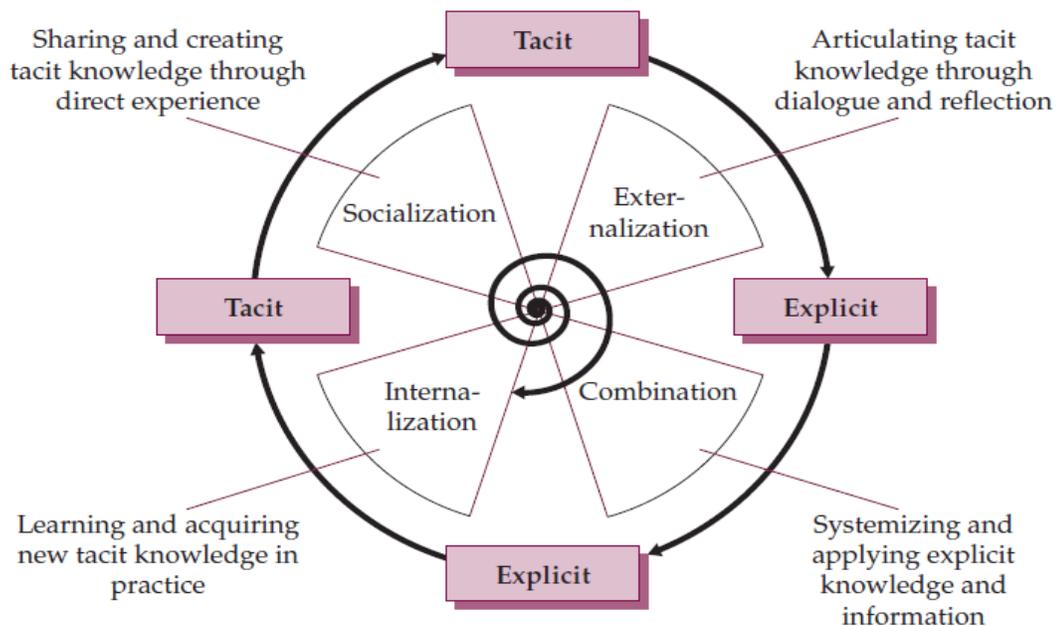
2.3.2.4 Teori *Knowledge Conversion*

Knowledge conversion adalah interaksi dinamis antara satu bentuk pengetahuan ke bentuk pengetahuan lainnya. Tia merupakan salah satu proses atau fase dalam proses penciptaan pengetahuan di suatu organisasi (Nonaka dan Konno, 1998:42). Dalam teori *knowledge conversion*, Nonaka et al. (2000:8) mengatakan bahwa pengetahuan diciptakan melalui interaksi antara dimensi epistemologis dan dimensi ontologis. Proses penciptaan terjadi terus menerus yang seseorang memiliki kepentingan atau ingin melampaui batasan tertentu dari pengetahuan yang lama dalam dirinya untuk mengakuisisi konteks baru, pandangan baru, dan pengetahuan baru tentang dunia.

Dimensi epistemologis merupakan penciptaan pengetahuan melalui interaksi sosial antara tasit dan eksplisit yang prosesnya disebut SECI. Sedangkan dimensi ontologis menggambarkan penciptaan pengetahuan melalui interaksi tasit dan eksplisit baik secara individu, kelompok, organisasi atau antarorganisasi. Kedua dimensi tersebut berinteraksi secara mikro dan makro dengan satu sama lain sehingga terjadi perubahan.

Model SECI dari Nonaka et al. (2000:9-10) merupakan akronim dari tahapan konversi pengetahuan yang terdiri dari *socialization*, *externalization*, *combination*,

dan *internalization*, yang dijelaskan oleh (Takeuchi, 2005:7) dalam gambar 2.3 dan penjelasannya berikut ini.



Gambar 2.3 Spiral Proses Pengetahuan SECI

Sumber: Diadopsi dari Takeuchi (2005:7)

1) Sosialisasi (*socialization*).

Yaitu proses transfer pengetahuan dari bentuk tasit ke bentuk tasit antara satu individu ke individu lainnya melalui pengamatan, pengulangan, dan praktik secara langsung. Pengetahuan yang disosialisasikan adalah berupa keterampilan (*skill*) yang diperoleh dari pengalaman, dan pengetahuan ini tidak akan pernah menjadi *explicit* sehingga tidak mudah bagi seseorang untuk mentransfer pengetahuan tersebut secara luas ke dalam organisasi. Singkatnya sosialisasi merupakan proses berbagi pengalaman dan keterampilan teknis melalui

pengamatan, penilaian dan mencontoh praktik-praktik yang ada. Sebagai contoh proses sosialisasi disampaikan melalui bentuk seminar, rapat, dan berbagai bentuk sosialisasi lainnya yang memungkinkan terjadinya perpindahan pengetahuan dari seseorang ke orang lain.

2) Externalisasi (*externalization*).

Yaitu proses transformasi pengetahuan yang ada dalam diri individu dikeluarkan dan diformulasikan dari bentuk tacit ke bentuk eksplisit, sehingga dengan mudah dipelajari oleh individu lain. Pada proses ini seseorang mewujudkan pengetahuan yang dimilikinya dalam bentuk nyata, seperti menuliskan dalam bentuk buku, presentasi, dan lain-lain. Singkatnya eksternalisasi merupakan penciptaan pengetahuan melalui berbagai metafora, analogi, model dan sejarah yang didorong dengan dialog dan refleksi kolektif. Sebagai contoh seseorang bisa dengan menuliskan *know-how* dan pengalaman yang didapatkan dalam bentuk tulisan artikel atau bahkan buku. Tulisan-tulisan tersebut akan sangat bermanfaat bagi orang lain yang sedang memerlukannya.

3) Kombinasi (*combination*).

Yaitu proses transfer pengetahuan dari bentuk eksplisit ke bentuk eksplisit melalui penggabungan berbagai pengetahuan *explicit* dalam suatu organisasi kemudian diolah menjadi suatu pengalaman baru yang *explicit* sehingga mudah dipahami dan ditransfer kepada individu lain dalam organisasi. Proses kombinasi pengetahuan eksplisit dilakukan ke dalam satu bentuk media yang lebih sistematis, melalui proses penambahan pengetahuan baru, kombinasi dan

kategorisasi pengetahuan yang telah terkumpul. Singkatnya kombinasi merupakan proses rekonfigurasi dari berbagai pengetahuan eksplisit yang terpisah dengan tujuan untuk menghasilkan pengetahuan eksplisit baru. Contoh konkritnya adalah sebuah penelitian yang mengambil referensi penelitian dari berbagai sumber eksplisit dan kemudian menghasilkan sebuah laporan penelitian akhir yang lengkap.

4) Internalisasi (*internalization*).

Yaitu proses transformasi pengetahuan dari bentuk eksplisit ke bentuk tacit yang baru yang kemudian ditransfer secara luas dalam organisasi melalui proses belajar sehingga menjadi tacit dari individu-individu dalam organisasi, dengan catatan bahwa setiap individu mau belajar pengetahuan baru dan mau menginternalisasikan di dalam dirinya akan memperluas dan memperkaya pengetahuan *tacit* yang bersangkutan. Singkatnya internalisasi merupakan proses pembelajaran dan interaksi berulang kali sehingga pengetahuan eksplisit dapat diserap kembali menjadi pengetahuan tacit dari gaya dan kebiasaan individu (*learning by doing*). Misalnya dengan seseorang membaca buku dan kemudian mempraktekkan teori-teori yang ada di dalam buku tadi, maka orang tersebut akan mengembangkan pengetahuannya sendiri.

2.3.2.5 Bentuk-bentuk Proses SECI

McNabb (2007:149-150) mengatakan bahwa inovasi dalam sektor publik merupakan proses menciptakan sesuatu yang berbeda dan terjadi melalui konversi keberadaan pengetahuan dan ide-ide ke dalam manfaat baru seperti memperbaiki

proses dan layanan, penggunaan alat-alat baru yang mengganti alat, material, dan atau proses yang lama. Proses inovasi di sektor publik juga meliputi pencarian dan penerapan teknologi baru dalam organisasi, perbaikan cara-cara baru proses pemberian layanan, proses dan sistem manajemen baru yang belum dicoba.

Untuk mempermudah relevansi teori ke dalam praktik penciptaan pengetahuan organisasi, Easa (2012:159-161) merinci bentuk-bentuk konversi pengetahuan yang terjadi dalam suatu organisasi ke dalam susunan SECI berikut ini.

a. Sosialisasi

1) Pertemuan dan *workshop (meeting and workshop)*

Organisasi melakukan pertemuan, *workshop*, seminar untuk mendiskusikan masalah pekerjaan terkini.

2) Diskusi tatap muka (*face to face discussions*)

Diskusi tatap muka antara sesama karyawan yang intens terhadap masalah pekerjaan yang didukung di dalam organisasi.

3) Diskusi kerjasama (*cooperative discussions*)

Melibatkan organisasi dalam proyek-proyek bersama untuk mendukung pengetahuan staf melalui interaksi tatap muka dengan orang lain.

4) Diskusi dengan ahli (*expert discussions*)

Organisasi mengundang para anggota yang berkualifikasi dan para ahli eksternal untuk berbicara tentang keyakinan, nilai-nilai dan budaya mereka.

5) Pertemuan informal (*informal meetings*)

Organisasi mendorong pertemuan informal untuk minum teh, kopi, makan siang dan lain-lain.

6) Aktivitas sosial (*social activities*)

Organisasi mendorong kegiatan sosial di luar tempat kerja.

7) Rotasi jabatan (*personal rotation*)

Organisasi mengikuti sebuah perencanaan sistematis untuk merotasi karyawannya melalui departemen yang berbeda.

b. Eksternalisasi

1) Cara pandang karyawan (*staff's point of view*)

Organisasi mendokumentasikan cara pandang stafnya (pendapat) mengenai topik yang relevan.

2) Hasil rapat (*findings of meetings*)

Organisasi mendokumentasikan temuan-temuan dari pertemuan, seminar, lokakarya, dan program pelatihan yang diadakan.

3) Laporan tentang pihak eksternal (*reports about externals*)

Organisasi menerbitkan laporan eksternal berdasarkan pengalamannya yang terakumulasi.

4) Penentuan topik pelatihan (*training topics*)

Organisasi menetapkan topik program pelatihan dan seminar berdasarkan usulan sendiri dan anggota/ahli eksternal yang berkualifikasi.

5) Pengalaman ahli (*experience of expert*)

Organisasi mendokumentasikan pengalaman yang bermanfaat dari ahli yang berkualifikasi ke dalam laporan.

c. Kombinasi

1) Pembaruan *database (updating database)*

Organisasi memperbarui *database*-nya.

2) Pengembangan aturan dan kebijakan (*developing rules and decisions*)

Organisasi mempertimbangkan informasi yang disebutkan dalam basis data, jaringan, dan laporan sebelumnya untuk mengembangkan aturan dan keputusannya.

3) Komunikasi yang terdokumentasi (*documented communication*)

Organisasi menggunakan informasi yang didokumentasikan sebagai sarana koneksi antara stafnya, masing-masing dengan yang lain, dan dengan badan eksternal misalnya pelanggan, pesaing, mitra, atau pemerintah.

4) Justifikasi laporan eksternal (*external reports justification*)

Organisasi mengumpulkan, mengklasifikasikan dan memberi tahu stafnya dengan laporan dan keputusan yang dikeluarkan oleh badan eksternal.

5) Pengklasifikasian informasi internal (*classification of internal information*)

Organisasi mengklasifikasikan informasi yang disebutkan dalam basis data, jaringan dan laporan.

6) Publikasi penelitian/penyebaran informasi (*published research*)

Organisasi bergantung pada penelitian dan laporan yang dipublikasikan yang relevan untuk mengembangkan kebijakan dan tujuannya.

d. Internalisasi1) Pembentukan budaya (*shaping culture*)

Organisasi percaya bahwa ketersediaan data dan informasi sangat kuat membentuk cara pandang dan budaya organisasinya.

2) Akses hasil pertemuan (*meetings outcomes access*)

Organisasi memfasilitasi untuk mengakses hasil-hasil atau rekomendasi program pelatihan, *workshop*, dan seminar.

3) Akses database (*database access*)

Organisasi juga memfasilitasi dalam mengakses *database* dan internetnya untuk memperoleh informasi yang diperlukan.

4) Penjelasan isi dokumen (*documents content explanation*)

Organisasi mengatur pertemuan untuk menjelaskan isi laporan atau dokumen terkait yang dibuat internal.

5) Penjelasan laporan eksternal (*sosialisasi eksternal*)

Organisasi juga mengatur pertemuan untuk menjelaskan dan menganalisis laporan relevan yang diterbitkan pihak luar seperti pemerintah pusat atau pemerintah daerah lainnya atau organisasi lain yang relevan.

6) Pelatihan yang relevan (*related courses*)

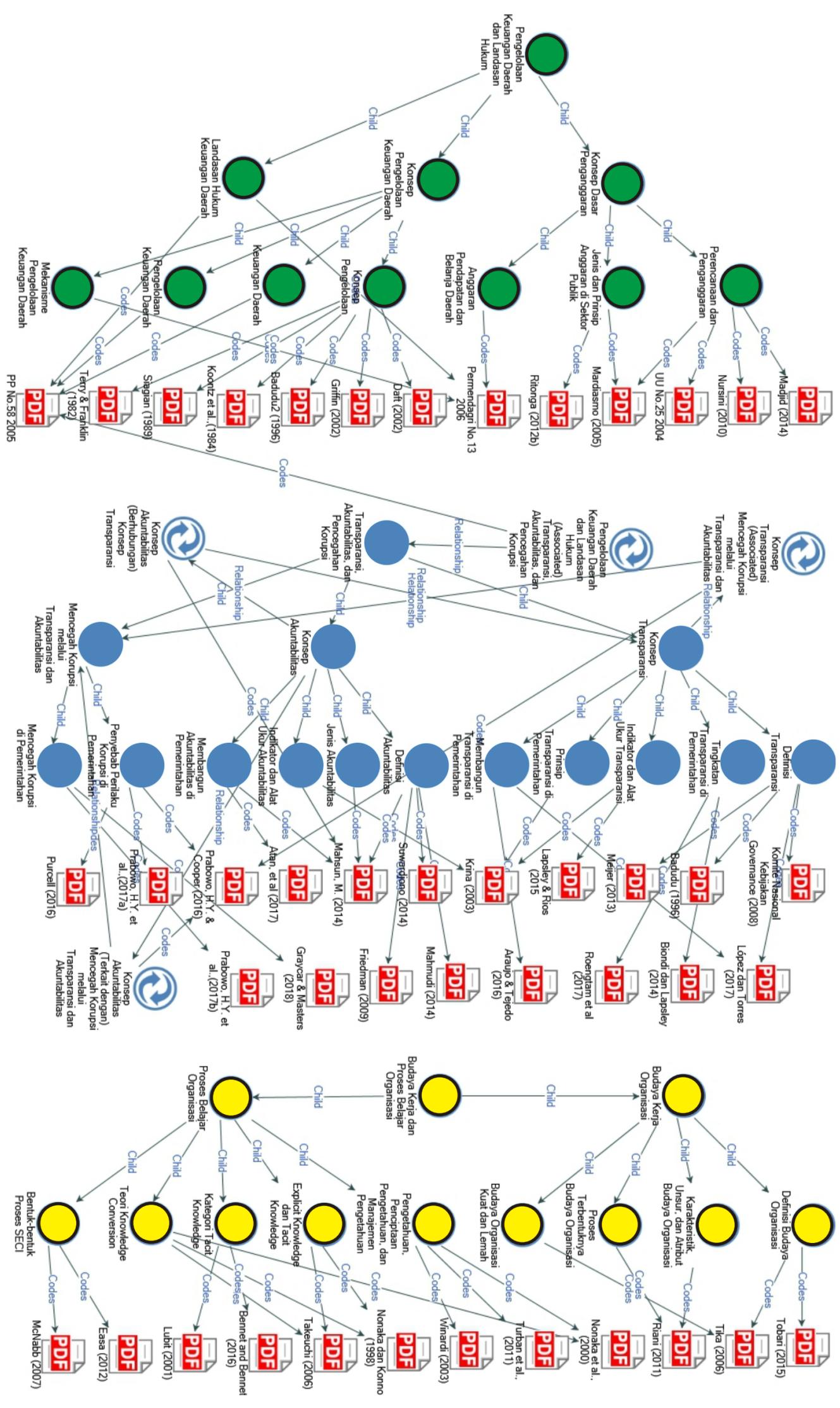
Organisasi mendorong/menganjurkan karyawannya untuk ikutserta atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi (misalnya diploma, S1, S2, dan S3).

2.4 Peta Literatur Penelitian

Peta literatur (*literature maps*) adalah ringkasan visual dari riset-riset atau teori-teori yang sudah dilakukan para ahli yang disajikan dalam bentuk gambar dengan berbagai cara yaitu dengan hirarkis, *flowchart*, atau dengan berbentuk lingkaran-lingkaran (Creswell, 2014:36). Dalam *software* NVivo, salah satu output dari *project map*-nya adalah peta literatur yang memvisualisasikan ide dan konsep dalam bentuk bagan dan grafik berdasarkan teori yang dikaji peneliti. Peta literatur dalam NVivo merupakan bagian dari *project map*. *Project map* atau peta proyek adalah peta yang bertujuan untuk menjelajahi dan mengatur data; mengidentifikasi pola, teori, dan penjelasan yang muncul; merepresentasikan secara visual hubungan antara item-item proyek; dan memberikan catatan tahapan dalam sebuah proyek (QSR International, 2018).

Unsur-unsur dalam peta literatur terdiri dari gabungan *nodes*, anak panah (*conector*), serta sumber dokumen. *Nodes* memiliki sub dan anak sub. *Nodes* yang paling utama disebut *nodes* utama (*parent nodes*). Sub-*nodes* dan anak *subnodes* disebut *child nodes*. *Nodes* adalah kalimat yang menggambarkan tema, topik, konsep, ide, pendapat, atau pengalaman (QSR International, 2018). *Nodes* terbentuk dari kategori-kategori konsep serta sub-sub kategori konsep berdasarkan informasi yang terdapat dalam data (Bandur, 2016:165). Sub-*nodes* merupakan *nodes* terendah dari *nodes* utama yang menunjukkan adanya penjelasan lebih lanjut atas *nodes* utama. Sedangkan anak sub-*nodes* merupakan penjelasan berikutnya atas sub-*nodes* yang memerlukan penekanan lebih lanjut. Konektor memberi penjelasan tentang dari mana

arah *nodes* berasal dan ke mana *nodes* beregenerasi sampai ke anak *subnodes*. Sumber dokumen merupakan asal *nodes* terbentuk pertama kali dari dokumen tersebut melalui proses koding. Peta literatur dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.4 berikut ini.



Gambar 2.4 Peta Literatur Penelitian
 Sumber : Diolah peneliti melalui NVivo

Cara membaca peta secara umum diringkas berikut ini. Secara seksama, peta terlihat membentuk 3 kumpulan masing-masing berwarna hijau, biru tua, dan kuning. Peta yang berwarna hijau adalah *nodes* utama pengelolaan keuangan daerah dan landasan hukum. Peta yang berwarna biru tua adalah *nodes* utama transparansi, akuntabilitas, dan pencegahan korupsi. Peta yang berwarna kuning adalah *nodes* utama budaya kerja dan proses belajar organisasi. Untuk mendapatkan pemahaman mendalam, peneliti membangun teori dari 3 konsep dasar. Berdasarkan ketiga konsep dasar itu, peta literatur juga terbentuk menjadi 3 peta yang terpisah. Dalam peta terlihat 3 konsep dasar yang diwakili 3 *nodes* utama yaitu konsep 1) pengelolaan keuangan daerah dan landasan hukum; 2) transparansi, akuntabilitas dan pencegahan korupsi; dan 3) budaya kerja dan proses belajar organisasi. Ketiga bagian peta ini merepresentasikan 4 rumusan masalah yang telah dipaparkan di bab 1.

Nodes utama yang pertama yaitu *nodes* pengelolaan keuangan daerah dan landasan hukum merupakan konsep dasar dalam membentuk pola pikir untuk menjawab rumusan masalah ke-1 yaitu gambaran umum dan postur APBD yang menjadi objek pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo. *Nodes* utama yang kedua yaitu *nodes* transparansi, akuntabilitas dan pencegahan korupsi merupakan konsep dasar dalam membentuk pola pikir untuk menjawab rumusan masalah yang ke-2 yaitu mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel.

Nodes utama yang ketiga yaitu *nodes* budaya kerja dan proses belajar organisasi merupakan konsep dasar dalam membentuk pola pikir untuk menjawab

rumusan masalah yang ke-3 dan ke-4 yaitu bagaimana membangun budaya organisasi yang membentuk transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan perbaikan apa saja yang dapat dilakukan pada pemerintah Kabupaten Kulon Progo untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerahnya di masa yang akan datang. Interpretasi ketiga bagian peta tersebut masing-masing dijelaskan secara detil berikut ini.

2.4.1 Peta Literatur untuk *Nodes* Pengelolaan Keuangan Daerah dan Landasan Hukum

Untuk memahami bagaimana pengelolaan keuangan di pemerintah daerah, peneliti harus mengetahui terlebih dahulu 3 konsep penting yaitu konsep pengelolaan, keuangan daerah, konsep dasar penganggaran, dan landasan hukum keuangan daerah. Pemahaman tentang konsep pengelolaan dipelajari dan dieksplorasi dari berbagai pendapat para pakar dan ahli di bidang manajemen di antaranya terdapat 6 ahli yang dikutip pendapatnya seperti Terry dan Franklin, Badudu, Griffin, Siagian, Koontz, dan Daft. Dari pendapat mereka peneliti memahami bahwa konsep pengelolaan pada prinsipnya sama dengan definisi manajemen yang berarti suatu seni, proses, cara, atau keterampilan dalam mengelola sumber daya secara bersama-sama dan dilakukan bertahap melalui perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan untuk mencapai tujuan organisasi.

Selanjutnya adalah konsep dasar penganggaran yang sangat berkaitan dengan perencanaan di sektor publik. Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, diberi definisi tentang perencanaan di sektor publik. Konsep penganggaran tersebut

merupakan bagian dari perencanaan. Peneliti mencoba memahami keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran dari Madjid, Nursini, Mardiasmo, dan Ritonga. Dari pendapat mereka peneliti memahami bahwa wujud dari pengelolaan keuangan daerah adalah perencanaan dan penganggaran yang berbentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Konsep berikutnya yang sangat penting dipahami adalah tentang landasan hukum keuangan daerah itu sendiri. Penekanan lebih lanjut ditujukan untuk mendalami lebih banyak lagi informasi hukum tentang konsep ini. Untuk memahami tentang landasan hukumnya, peneliti harus mengetahui tentang apa itu keuangan daerah, apa itu APBD, dan bagaimana mekanismenya. Definisi dan ruang lingkup keuangan daerah dipelajari dari peraturan perundang-undangan yaitu PP nomor 58 tahun 2005 yang merupakan pedoman umum tentang pengelolaan keuangan di pemerintah daerah. Pengelolaan APBD tersebut dilaksanakan berdasarkan permendagri nomor 13 tahun 2006 melalui 4 mekanisme yaitu perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, serta pelaporan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan/pengawasan.

Dari penjelasan rangkaian *nodes* pertama dalam peta literatur di atas, dapat disimpulkan bahwa logika yang dibangun untuk memahami bagaimana pengelolaan keuangan di pemerintah daerah adalah pertama, mengetahui konsep pengelolaan melalui pendapat para ahli; kedua, memahami konsep dasar perencanaan dan penganggaran yang menaungi konsep pengelolaan melalui penjelasan para ahli; ketiga, mendalami pengelolaan keuangan daerah dengan cara mengetahui apa itu

keuangan daerah dan seperti apa ruang lingkupnya, bagaimana mekanisme pengelolaan keuangan terjadi berdasarkan tahapannya; dan keempat, mencari tahu landasan hukum pengelolaan keuangan yang membentuk APBD melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan mengetahui informasi tersebut peneliti semakin yakin untuk menjawab permasalahan pertama penelitian ini sehingga peneliti akan lebih fokus menerima informasi yang relevan dengan pola pikir sehingga jawaban atas permasalahannya benar-benar terjawab sesuai substansinya.

2.4.2 Peta Literatur untuk *Nodes* Transparansi, Akuntabilitas, dan Pencegahan Korupsi

Peta ini memperlihatkan bagaimana pemahaman transparansi dan akuntabilitas melalui 3 konsep utama yaitu konsep akuntabilitas, konsep transparansi, dan penggunaan kedua konsep tersebut untuk mencegah korupsi di pemerintahan. Untuk memahami konsep akuntabilitas, peneliti harus memahami terlebih dahulu definisi akuntabilitas, jenis akuntabilitas, indikator dan alat ukur akuntabilitas, serta bagaimana membangun akuntabilitas di pemerintahan. Definisi akuntabilitas dipahami dari berbagai pendapat para ahli yang terdiri dari 4 sumber yaitu Mahsun, Mahmudi, Suwardjono, Friedman. Dari pendapat mereka peneliti memahami bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban organisasi atau individu tentang wewenang dan tugas yang diberikan dengan disertai perhitungan untuk dilaporkan kepada pihak yang memiliki kewenangan.

Akuntabilitas juga terdiri dari 8 jenis dan salah satunya adalah akuntabilitas keuangan berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Mahsun. Akuntabilitas

diukur dengan 9 indikator yang merujuk pada pendapat Krina yaitu tersedia bagi setiap yang membutuhkan, prinsip administrasi yang benar, sesuai standar, ada mekanisme, konsisten, informasi yang disebarluaskan, informasi yang akurat dan lengkap, akses publik, dan tersedia sistem informasinya. Akhirnya untuk membangun akuntabilitas di pemerintahan, peneliti merujuk pada pendapat Mahsun dan memahami hasil penelitian yang dilakukan oleh Atan. Kedua peneliti tersebut mengatakan bahwa untuk membangun akuntabilitas diperlukan budaya dan lingkungan kerja yang diprakarsai oleh manajer organisasi.

Konsep kedua adalah transparansi. Untuk mengetahui konsep transparansi, peneliti memahami terlebih dahulu definisi transparansi, tingkatan transparansi, indikator dan alat ukur transparansi, prinsip transparansi, serta bagaimana membangun transparansi di pemerintahan. Untuk mengetahui definisi transparansi, peneliti menelaah 4 sumber pendapat para ahli dan 1 sumber peraturan yaitu Lopez dan Torres, Meijer, Badudu, KNKG. Dari pendapat mereka peneliti memahami bahwa transparansi merupakan tindakan memberikan informasi yang terbuka, jujur, tersedia, mudah dipahami, mudah diakses, dan ditindaklanjuti oleh semua pemangku kepentingan. Untuk melihat level transparansi, peneliti mendalami 2 sumber hasil penelitian yang dilakukan oleh Biondi dan Lapsley serta Roengtam yang memberi kesimpulan bahwa dari level transparansi tergantung jenis organisasinya. Jika organisasi menggunakan sistem informasi ada 3 yaitu tersedia, dipahami, dan ditindaklanjuti. Apabila organisasi menggunakan teknologi informasi ada 3 juga yaitu aplikasi internal, situs web, dan media sosial. Untuk mengukur transparansi peneliti

masih menggunakan indikator yang merujuk pada sumber yang sama yang dikemukakan oleh Krina yaitu adanya mekanisme keterbukaan, mekanisme fasilitas pertanyaan, dan mekanisme pelaporan.

Peneliti juga mendalami bagaimana prinsip-prinsip transparansi dan bagaimana membangun transparansi di pemerintahan. Untuk prinsip transparansi peneliti merujuk pada Krina dan 1 hasil penelitian Thornton dan Thornton yang keduanya berkesimpulan bahwa prinsipnya adalah menjamin akses dan keterlibatan warga. Sedangkan cara membangun transparansi di pemerintahan, peneliti mendalami hasil penelitian yang dikemukakan oleh 3 sumber penelitian yaitu Porumbescu, Araujo dan Tejedro, serta Lopez dan Torres. Dari hasil penelitian tersebut peneliti berkesimpulan bahwa untuk membangun transparansi di pemerintahan diperlukan partisipasi warga, ideologi politik negara, tingkat persaingan politik, sumber daya keuangan, kinerja ekonomik, kinerja sosial, dan persepsi kepercayaan rakyat yang positif terhadap pemerintah.

Konsep yang terakhir bagaimana transparansi dan akuntabilitas digunakan untuk mencegah korupsi di pemerintahan. Untuk mengetahuinya terlebih dahulu peneliti memahami penyebab perilaku korupsi itu sendiri dan kemudian memahami cara mencegahnya. Terdapat 5 sumber jurnal yang didalami yaitu 1 sumber dari Purcell, 3 sumber dari Prabowo, dan 1 sumber dari Graycar dan Master. Masing-masing memberi pendapat yang berbeda namun sama-sama memberi solusi. Dari pendapat Purcell, peneliti memahami bahwa korupsi terjadi dengan cara bersimbiosis melalui teori *fraud triangle* dan untuk mendeteksinya bisa mempertimbangkan

perilaku organisasi melalui adanya disfungsi-fungsionalitas, toksisitas budaya, kepemimpinan yang tidak efektif, dan individu yang tidak etis.

Dari pendapat Prabowo, peneliti memahami bahwa korupsi terjadi karena dipejari dan menyebar melalui konversi pengetahuan serta cara mencegahnya dengan melakukan *un-learning* dan *re-learning* organisasi. Selain itu peneliti juga mendalami cara lain yang dikemukakan Prabowo yaitu bahwa korupsi terjadi melalui 3 teori lensa perilaku dan untuk memberantasnya tidak bisa hanya dengan mencontoh keberhasilan negara lain tetapi harus melalui kepemimpinan dengan moralitas yang kuat. Terakhir dari pendapat Graycar dan Master, peneliti memahami bahwa mencegah korupsi bisa melalui matriks yang mempertemukan fungsi-fungsi pelayanan di sektor publik dengan ramuan strategi pencegahan melalui beberapa perubahan yang signifikan.

Dari penjelasan rangkaian *nodes* kedua dalam peta literatur di atas, dapat disimpulkan bahwa logika yang dibangun untuk memahami konsep transparansi dan akuntabilitas adalah pertama, peneliti memahami definisi transparansi dan akuntabilitas yang meliputi jenis-jenisnya, tingkatannya, indikator dan alat ukurnya, prinsip-prinsipnya, dan cara membangunnya; dan terakhir, memahami bagaimana transparansi dan akuntabilitas dapat mencegah perilaku korupsi di pemerintahan. Dengan memiliki bekal kerangka tersebut, peneliti yakin akan mampu untuk menjawab permasalahan yang ke-2.

2.4.3 Peta Literatur untuk *Nodes* Budaya Kerja dan Proses Belajar Organisasi

Konsep ini dipahami melalui 2 topik utama yaitu uraian uraian budaya kerja dalam konteks organisasi pemerintahan dan proses belajar organisasi dalam bingkai teori manajemen pengetahuan. Dalam konsep pertama tentang budaya kerja organisasi, peneliti melakukan pendalaman dengan memahami definisi budaya; karakteristik, unsur, dan atribut budaya; proses terbentuknya budaya; serta bentuk budaya organisasi yang kuat dan lemah. Untuk memahami definisi budaya organisasi, peneliti mengambil pendapat dari Tika dan Tobari yang menyatakan bahwa budaya merupakan sekumpulan kebiasaan yang menjadi dasar pelaksanaan organisasi. Untuk karakteristik, unsur, dan budaya peneliti pahami dari Riani bahwa karakteristik budaya ada 9 macam, unsur budaya ada 3 jenis, dan atribut budaya ada 2 jenis. Sementara untuk proses terbentuknya budaya, dipahami juga dari pendapat Riani yang secara garis besar ada 3 tahapan yaitu tahap membentuk, tahap mempertahankan, dan tahap mengubah. Terakhir adalah pemahaman tentang bentuk organisasi kuat dan lemah peneliti pahami dari pendapat Tika, bahwa budaya yang kuat memiliki paling kurang 9 ciri-ciri dan budaya lemah memiliki paling kurang 3 ciri-ciri.

Untuk memahami bagaimana proses belajar suatu organisasi, peneliti mendalami dari teori manajemen pengetahuan modern yang terdiri dari definisi pengetahuan, jenis pengetahuan, kategori pengetahuan tacit, teori konversi pengetahuan (*knowledge conversion*), dan bentuk-bentuk proses SECI. Definisi pengetahuan diambil dari 3 pendapat para ahli yaitu Nonaka, Turban, dan Winardi,

bahwa pengetahuan adalah sesuatu yang dibenarkan dan dipelajari. Jenis-jenis pengetahuan diambil dari penjelasan Nonaka dan Takeuchi, yang membagi pengetahuan menjadi pengetahuan tacit dan pengetahuan eksplisit. Teori transfer pengetahuan dipahami dari 3 pendapat para ahli yaitu Nonaka, Nonaka dan Konno, serta Takeuchi, yang menyatakan bahwa pengetahuan tercipta karena adanya interaksi antara pengetahuan tacit dan eksplisit secara terus-menerus dan berulang-ulang. Bentuk-bentuk proses SECI dipahami dari penelitian Easa, yang mengelompokkan masing-masing proses kedalam sekumpulan kegiatan.

Dari semua pendapat para ahli tersebut, peneliti memahami bahwa pengetahuan tercipta secara sederhana melalui interaksi antara pengetahuan tacit dengan pengetahuan eksplisit dan terjadi dalam lingkup individu, kelompok, dan organisasi. Sedangkan transfer pengetahuan terjadi saat interaksi itu berlangsung terus menerus dan berulang membentuk spiral melalui 4 proses yang disebut SECI, yaitu sosialisasi, eksternalisasi, kombinasi, dan internalisasi.

Dari penjelasan rangkaian semua *nodes* terakhir ini, dapat disimpulkan bahwa pola pikir yang terbentuk adalah informasi budaya yang dicaritemukan dalam menjawab rumusan masalah ke-3 dan ke-4 terletak pada kebiasaan sehari-hari dan proses transfer pengetahuan. Untuk memahami proses belajar dan budaya kerja, peneliti terlebih dahulu harus memahami; pertama, apa itu budaya, kedua bagaimana budaya itu terbentuk, ketiga apa unsur dan atributnya, keempat bagaimana bentuk organisasi kuat dan lemah, dan kelima bagaimana budaya itu berproses menjadi pengetahuan melalui teori penciptaan dan konversi pengetahuan. Dengan mengetahui

informasi tersebut, peneliti semakin yakin untuk menjawab permasalahan yang ke-3 dan ke-4. Dengan logika ini peneliti akan lebih fokus menerima informasi yang relevan dengan pola pikir sehingga jawaban atas permasalahan ke-3 dan ke-4 dalam penelitian ini benar-benar terjawab sesuai substansinya.

2.5 Penelitian Terdahulu

Arianti (2017:1306-1307) melakukan penelitian mengenai pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) di DPRD Kabupaten Pelalawan Provinsi Bengkulu. Temuan pertama bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran dengan akuntabilitas publik sebagai pemoderasi berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah, artinya dengan adanya akuntabilitas publik yang baik yang diberikan oleh pemerintah daerah sebagai agen dalam menyampaikan APBD, maka pengawasan yang akan dilakukan oleh dewan akan semakin baik. Temuan kedua mengatakan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran dengan transparansi kebijakan publik sebagai pemoderasi tidak berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah, artinya ada atau tidak adanya transparansi yang diberikan oleh pemda dalam menyampaikan APBD tidak mempengaruhi kinerja dewan. Dewan akan melakukan pengawasan terhadap APBD dari sisi transparansi berdasarkan persepsi mereka. Hal ini karena transparansi hanyalah wacana dan implementasinya bersifat formalitas tergantung persepsi masing-masing.

Auditya dkk. (2013:37-38) menganalisis pengaruh akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah melalui SKPD di Pemerintah Provinsi Bengkulu. Kesimpulan pertama bahwa

akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah, yang artinya semakin akuntabel pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan, maka akan semakin meningkatkan kinerja. Temuan kedua menyebutkan bahwa transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah, yang artinya semakin transparan pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan, maka akan semakin meningkatkan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan. Jika pemerintah daerah ingin baik kinerjanya, maka harus memperhatikan 2 aspek transparansi, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah, dan hak masyarakat terhadap akses informasi.

Fauziah (2017:14-15) meneliti tentang pengaruh penyajian dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kota Surabaya. Disimpulkan bahwa penyajian laporan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang artinya penyajian laporan keuangan yang baik akan berimplikasi terhadap peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sementara aksesibilitas juga berpengaruh positif terhadap akuntabilitas, yang artinya bahwa semakin baik aksesibilitas maka akuntabilitas pengelolaan keuangan juga menjadi semakin baik.

Iswahyudi dkk. (2016:162-163) menguji secara empiris pengaruh pemahaman akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan *value for money* (VFM) terhadap *good governance* di seluruh SKPD Kabupaten Lumajang. Dari sisi akuntabilitas dan transparansi, analisis pertama menunjukkan bahwa pelaksanaan *good governance* terutama dipengaruhi oleh transparansi dan partisipasi. Aspek transparansi dalam

penyelenggaraan pemerintahan akan meningkatkan terwujudnya *good governance* dikarenakan apabila aparat telah menyediakan akses informasi yang jelas mengenai prosedur-prosedur, penggunaan biaya, dan pertanggungjawaban atas kegiatan/program yang dilaksanakan serta telah disediakan akses untuk pengaduan terkait pelanggaran aturan atau permintaan uang suap dan bekerjasama dengan media massa untuk meningkatkan arus informasi. Hasil analisis kedua menunjukkan bahwa akuntabilitas dan *value for money* diakui turut mempengaruhi pelaksanaan *good governance*, namun karena kurangnya kemampuan SDM dalam memahami prinsip-prinsip akuntabilitas sehingga dalam pelaksanaannya akuntabilitas tidak dapat diterapkan secara maksimal dalam operasional beberapa SKPD.

Ludani dkk. (2015:6-8) meneliti tentang akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Banggai Kepulauan. Ditemukan bahwa bentuk akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terdiri dari 4 bentuk pertanyaan yaitu apa yang harus dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai kegiatan, dan bagaimana pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan. Jawabannya menyatakan bahwa yang harus dipertanggungjawabkan pemerintah daerah berupa pembangunan infrastruktur dan pembangunan di berbagai sektor. Harus dipertanggungjawabkan karena pertanggungjawaban merupakan proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan kebijakan, program, tujuan, dan sasaran yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi pemerintah daerah. Yang harus bertanggungjawab

dan terlibat langsung atas pelaksanaan program yang ada adalah pemerintah daerah yang membutuhkan koordinasi yang baik antara dinas-dinas yang terkait dalam pelaksanaan program tersebut dan juga membutuhkan kerja sama yang baik antara pemerintah daerah dan masyarakat agar pelaksanaan program yang ada dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan harapan dari masyarakat yang ada. Terakhir pertanggungjawaban belum berjalan seiring dengan kewenangan karena pelaksanaan program yang ada tidak dilaksanakan secara menyeluruh, hanya melihat beberapa pihak saja atau wilayah tertentu.

Nurrizkiana dkk. (2017:44) melakukan pengujian dan pembuktian empiris pengaruh penyajian dan aksesibilitas LKPD terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah serta pengujian dan pembuktian pengaruh transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terhadap kepercayaan *public stakeholder*. Terbukti bahwa penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap transparansi pengelolaan keuangan daerah. Ini artinya semakin berkualitas penyajian laporan keuangan daerah maka transparansi pengelolaan keuangan semakin meningkat. Terdapat juga pengaruh positif dan signifikan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap transparansi pengelolaan keuangan daerah yang artinya bahwa laporan keuangan daerah yang terbuka, tersedia dan *acesable* akan meningkatkan transparansi pengelolaan keuangan daerah yang harus diwujudkan dengan memublikasikan laporan keuangan daerah sebagai wujud transparansi pengelolaan keuangan daerah.

Penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang artinya semakin baik penyajian laporan keuangan pemda akan semakin akuntabel pelaporan keuangan pemerintah daerah tersebut. Penyajian laporan keuangan yang baik, keterbukaan atau aksesibilitas laporan keuangan juga berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang artinya bahwa laporan keuangan yang terbuka, tersedia dan mudah diperoleh oleh masyarakat akan meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Terdapat pengaruh positif dan signifikan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kepercayaan *public stakeholders* yang artinya bahwa keterbukaan dalam laporan keuangan akan melahirkan kepercayaan para pemangku kepentingan kepada pemerintah daerah. Terdapat pengaruh positif dan signifikan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terhadap kepercayaan *public stakeholder* yang artinya, pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel akan meningkatkan kepercayaan *stakeholder* kepada pemerintah daerah.

Riswanto (2016:6) meneliti tentang pengaruh akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Jember. Disimpulkan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Jember. Hal ini membuktikan bahwa akutabilitas yang dilakukan secara baik, sesuai, dipertanggungjawabkan, dan diawasi dalam prosesnya maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Sedangkan transparansi pengelolaan keuangan daerah juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini membuktikan

bahwa transparansi yang diinformasikan kepada publik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan benar, sesuai, dan seksama maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Sari (2017:582-584) menguji 4 variabel yang mempengaruhi transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Indragiri Hulu. Kesimpulannya pertama bahwa variabel sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang artinya apabila sistem pengendalian intern dapat dilaksanakan dengan baik oleh segenap unsur organisasi, maka akan menghasilkan transparansi dan akuntabilitas yang berupa laporan keuangan yang handal dan informatif, terciptanya pengamanan aset daerah, serta menjamin ketaatan dan kepatuhan setiap instansi terhadap peraturan yang berlaku. Variabel kedua adalah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Ini artinya bahwa semakin mudah diakses dan dimengerti LKPD, maka semakin transparan dan akuntabel pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Wulandari (2017:68) meneliti perbedaan persepsi para pengguna atas akuntabilitas laporan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah Kota Surakarta. Penelitiannya menyimpulkan dua perbedaan pendapat yaitu tentang akuntabilitas publik dan akuntabilitas keuangan. Untuk akuntabilitas publik bahwa memang terbukti ada perbedaan persepsi antara *internal users* dan *external users* atas akuntabilitas publik laporan pertanggungjawaban keuangan. Hal ini dikarenakan masing-masing *users* memiliki interpretasi sendiri dalam menentukan ukuran yang

digunakan untuk menilai akuntabilitas publik yang dilatarbelakangi oleh usia, masa kerja dan tingkat pendidikan yang berbeda. Sementara untuk akuntabilitas keuangan juga terbukti bahwa ada perbedaan persepsi antara *internal users* dan *external users* atas akuntabilitas keuangan pemerintah. Para *users* menilai akuntabilitas keuangan tidak berdasarkan standar yang baku untuk mengukurnya sehingga terjadi penilaian dengan kriteria masing-masing *users*. Selain itu tingkat pemahaman dan pengalaman di lapangan (praktik) juga memberikan kontribusi yang besar dalam memberikan penilaian persepsi atas akuntabilitas keuangan. Perbedaan persepsi antara *users* tersebut terjadi karena mereka tidak menggunakan satu ukuran dalam menilai akuntabilitas publik dan akuntabilitas keuangan.

Yuliani (2014:151-152) meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah dan akuntabilitas publik di Pemerintah Kabupaten Magelang. Dari sisi transparansi dan akuntabilitas, variabel yang berpengaruh positif dan secara statistik signifikan terhadap akuntabilitas publik adalah variabel penerapan anggaran berbasis kinerja dan variabel kinerja pemerintah daerah, sedangkan variabel sistem informasi pengelolaan keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas publik. Hasil analisis menunjukkan bahwa variabel sistem informasi pengelolaan keuangan dan penerapan anggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas publik melalui kinerja pemerintah daerah. Khusus variabel sistem informasi pengelolaan keuangan daerah tidak mempunyai pengaruh positif terhadap akuntabilitas publik dimungkinkan karena adanya sistem yang digunakan belum bagus, sehingga tidak memudahkan karyawan, dan sumber daya manusia atau karyawan yang kurang

memahami sistem tersebut. Padahal sekarang pemerintah daerah dituntut untuk menyampaikan informasi keuangan secara terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat.

2.6 *Matrix Coding* Penelitian Terdahulu

Matrix coding (pengodean matriks) adalah kuir hasil pengodean yang pasangan itemnya ditabulasikan silang dan ditampilkan dalam bentuk matriks (Bazeley dan Jackson, 2013:250). Tujuan umum dari *matrix coding* adalah untuk mengeksplorasi dan menunjukkan pola hubungan dalam data. Dalam konteks penelitian, matriks ini berguna untuk menemukan *gap* penelitian antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. *Output* dari matriks ini menghasilkan keunikan topik penelitian peneliti dibandingkan dengan penelitian sebelumnya yang sudah dilakukan dengan topik yang sama atau relevan. Dengan demikian maka dalam penelitian ini, *matrix coding* merupakan matriks yang memperlihatkan perbandingan topik antara hasil penelitian terdahulu dengan rencana penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Berdasarkan hasil olah data melalui bantuan NVivo, *matrix coding* dimaksud dapat dilihat pada lampiran 1 dan 2 di halaman 364 dan 365.

Berdasarkan pada lampiran 1 di halaman 364, secara umum dapat dijelaskan bahwa dari 10 sumber penelitian tentang topik transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah (PKD), tema yang paling banyak dibahas adalah 3 tema yaitu tema tentang aksesibilitas LKPD mempengaruhi akuntabilitas PKD, akuntabilitas LKPD yang mempengaruhi kinerja pemda, dan penyajian LKPD

mempengaruhi akuntabilitas PKD yang dilakukan oleh 6 orang peneliti masing-masing oleh Sari, Nurrizkiana, Fauziah, Yuliani, Riswanto, dan Auditya. Hal ini menunjukkan bahwa dalam membahas topik transparansi dan akuntabilitas PKD, mereka lebih banyak menekankan transparansi dan akuntabilitas yang sudah terbentuk yang wujudnya bisa dilihat dalam bentuk media, sarana, dan laporan keuangan.

Sedangkan sisa dari topik penelitian tersebut di atas tentang transparansi dan akuntabilitas PKD merupakan tema yang baru sedikit dilakukan pembahasan. Tema-tema yang paling dominan dibahas hanyalah tema-tema tentang transparansi dan akuntabilitas dalam hubungannya dengan kebijakan publik, kepercayaan masyarakat, anggaran, gaya kepemimpinan, pemerintahan yang baik, pemahaman dewan, dan sistem pengendalian interen. Hasilnya pun sama, semua peneliti lebih menekankan pada keluaran dari apa yang telah dilakukan dan bukan bagaimana melakukan. Mereka lebih fokus pada kemampuan masyarakat mengakses informasi, fokus pada dampaknya yang mempengaruhi model pengelolaan pemerintahan secara keseluruhan namun tidak memfokuskan pada pengelolaan keuangan daerah semata. Hal ini menunjukkan bahwa proses terbentuknya transparansi dan akuntabilitas merupakan tema yang baru dan belum diteliti jika dibandingkan dengan tema-tema yang sudah pernah diteliti sebelumnya.

Jika mengacu pada *matrix coding* yang dihitung berdasarkan jumlah kata (*word*) seperti tampak pada lampiran 2 di halaman 365, maka tema-tema yang paling disukai adalah tema tentang akuntabilitas PKD mempengaruhi kepercayaan publik,

bentuk-bentuk akuntabilitas PKD, dan pengaruh transparansi terhadap kinerja pemda. Hal ini dibuktikan dalam tabel dengan banyaknya kata yang berturut-turut didominasi oleh penelitian yang dilakukan Wulandari, Ludani, dan Riswanto. Mereka juga lebih banyak menekankan dan mengedepankan hasil atau *output* dari transparansi dan akuntabilitas itu sendiri. Rata-rata yang diteliti tentang asosiasi atau pengaruh terhadap dampaknya dan dilakukan dengan teknik kuantitatif, tetapi belum ada yang menitikberatkan pada proses yang membentuk transparansi dan akuntabilitas.

Dari 10 penelitian dengan 21 tema dalam tabel tersebut yang membahas topik yang sama yaitu transparansi dan akuntabilitas, bisa dikatakan bahwa tidak ada satu pun yang membahas tentang fokus utama penelitian ini yaitu topik yang lebih banyak mendalami prosesnya. Topik penelitian ini akan membahas bagaimana transparansi dan akuntabilitas itu terbentuk melalui budaya kerja organisasi pemerintah di Kabupaten Kulon Progo. Indikator ini ditandai dengan warna yang ada di masing-masing sel. Semakin tebal warna dalam sel, menunjukkan bahwa penelitian tersebut sudah banyak dilakukan. Demikian juga sebaliknya semakin pudar atau semakin terang warna sel menandakan bahwa penelitian tersebut jarang atau belum pernah dilakukan.

Jika dilakukan perbandingan, tampak dalam matriks tema tentang budaya kerja transparansi dan akuntabilitas memperlihatkan sel dengan warna putih terang dengan angka 0. Artinya tema penelitian ini sama sekali belum dibahas oleh peneliti lain atau sudah dilakukan pembahasan dengan topik yang sama tetapi belum fokus pada prosesnya dalam konteks 10 sumber penelitian terdahulu ini. Hal tersebut

disebabkan banyak penelitian tentang topik yang sama hanya berorientasi pada hasil yaitu apa yang telah dihasilkan melalui transparansi dan akuntabilitas misalnya laporan keuangan yang wajib dipublikasikan. Sementara tema penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini berfokus pada proses yaitu bagaimana transparansi dan akuntabilitas itu terbentuk melalui budaya kerja di pemerintahan. Ini menyadarkan kita bahwa meneliti tentang budaya kerja dalam penelitian ini hanya mampu dilakukan dengan metode penelitian kualitatif yang lebih fokus dengan pendekatan studi kasus yang mendalam. Dalam penelitian terdahulu ini terdapat 9 penelitian yang berbasis kuantitatif dan hanya ada 1 yang berbasis kualitatif. Namun demikian 1 penelitian kualitatif ini pun dilakukan masih bersifat revidi literatur.

Berbeda pula dengan penelitian sebelumnya yang banyak menekankan pada keluasan makna dimana yang diteliti hanya berupa variabel yang sifatnya berada di permukaan yang tampak, maka penelitian ini lebih menekankan pada kedalaman makna karena yang diteliti adalah situasi sosial yang berakar dari tradisi yang mencerminkan apa yang dilakukan dan bukan apa yang akan berlaku. Hal ini bisa dipahami karena mencari makna budaya kerja bukan hanya ditentukan oleh hal-hal yang kasat mata seperti struktur organisasi, kode etik, sistem, prosedur tetap, laporan keuangan, dan sebagainya, melainkan juga hal-hal yang tidak kasat mata seperti produktivitas, etos kerja, dan prestasi yang apabila diteliti secara sempit dan mendalam akan menemukan sumber kekuatan tersembunyi yang menjadi pemicu kinerja pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

Dalam konteks budaya kerja pengelolaan keuangan yang secara parsial belum banyak diteliti, produktivitas pegawai aparatur sipil negara Kabupaten Kulon Progo yang mengelola keuangan daerah tidak dipandang hanya dari ukuran fisik semata tetapi juga diukur dari produk sistem nilai. Sistem nilai ini mengandung komponen-komponen yang dimiliki seorang pegawai dalam aktivitas sehari-hari seperti pemahaman makna bekerja, sikap terhadap pekerjaan dan lingkungannya, perilaku ketika bekerja, etos kerja, sikap terhadap waktu, serta cara atau alat yang digunakan untuk bekerja. Sistem ini mengharuskan prestasi pegawai yang unggul dinilai produktivitasnya dari sikap mental yang sudah terinternalisasi. Aktualisasi budaya bekerja inilah yang tidak dapat dijangkau oleh peneliti kuantitatif lainnya sehingga perlu dilakukan oleh peneliti seperti penelitian yang dilakukan saat ini.

Di sinilah letak keunikan penelitian ini yang sekaligus memperlihatkan adanya *gap* penelitian jika dibandingkan dengan penelitian terdahulu karena beberapa penelitian kuantitatif yang meneliti topik yang sama selalu terkendala waktu dan dilakukan dengan teknik pengambilan sampel yang belum tentu bisa digeneralisasi secara komprehensif. Sementara dalam penelitian ini, objek penelitian lebih membutuhkan pemahaman makna yang terfokus.