

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Diskursus mengenai korupsi birokrasi menjadi fenomena yang menjadi perdebatan tidak hanya pada level teoritik, tetapi secara metode hingga paradigma. Hasil riset yang dominan cenderung melihat faktor-faktor yang menjadi penyebab korupsi secara makro. Masalahnya adalah riset yang dilakukan secara makro tidak mampu menjelaskan bagaimana situasi yang dialami para aktor yang sesungguhnya. Sehingga penelitian yang dilakukan secara mikro ini bertujuan untuk menambah temuan riset dari pendekatan yang berbeda dari kecenderungan secara umum.

Indonesia dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan dalam Indeks Persepsi Korupsi memiliki penurunan dari tahun 2019 mendapatkan nilai 41 dengan peringkat 85 (Tranparency International, 2020) dan tahun 2020 yang mendapatkan nilai 37 dengan peringkat 102 dari total 180 negara. Penurunan empat poin ini disebut bahwa di Asia, Indonesia bersama dengan India dan Bangladesh adalah negara yang belum berhasil berkomitmen dalam menyelenggarakan reformasi secara keseluruhan (Tranparency International, 2021). Hal ini menandakan bahwa penurunan poin tersebut mengindikasikan pemberantasan korupsi tidak menunjukkan hasil signifikan. Tingginya fenomena korupsi menyebabkan bentuk korupsi terdapat dua wujud. Pertama, korupsi yang diketahui oleh publik. Kedua, fenomena korupsi yang tidak diketahui oleh publik. Korupsi yang diketahui publik biasanya sudah dilakukan investigasi terlebih dahulu oleh suatu lembaga yang berwenang yang kemudian diinformasikan pada publik. Sedangkan yang kedua, fenomena korupsi atau penyelewengan anggaran seringkali tidak disadari atau tidak diketahui oleh publik.

Tiwari (2012) berargumentasi bahwa sektor publiklah yang memainkan peran penting dalam menyediakan lingkungan yang kondusif (dengan menciptakan kondisi

kelembagaan dan pasar yang diperlukan) dan untuk memelihara korupsi tidak hanya di ranah kegiatan sektor publik tetapi juga di ranah swasta. Definisi ini masih terlalu luas dan menggunakan dua pihak yang berbeda, yaitu aktor pemerintah dan pebisnis. Masalahnya adalah definisi korupsi yang tidak konkrit terhadap peristiwa yang dikaji akan menghasilkan sudut pandang yang berbeda atau tidak mampu dalam menjelaskan fenomena tersebut. Kurer (2005) mendefinisikan korupsi sebagai tindakan yang dicirikan oleh seorang pemegang jabatan publik yang melanggar norma-norma non-diskriminasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Definisi ini memang masih cukup luas karena hanya membahas seorang aktor yang melanggar norma sebagai pejabat publik.

Secara lebih rinci bagaimana korupsi birokrasi telah dijelaskan oleh Lessig (2013) yang mendefinisikan aktivitas korupsi institusional sebagai akibat pengaruh sistemik dan strategis yang legal dan etis. Definisi ini cukup mendekati untuk menggambarkan bagaimana fenomena korupsi merupakan fenomena yang cukup sulit untuk ditelisik. Secara spesifik, penggunaan kata “strategis yang legal, dan etis”, merupakan pernyataan bahwa fenomena korupsi memiliki serangkaian mekanisme tersendiri dimana hanya segelintir orang dapat melakukannya dan bersifat legal dalam administratif. Kata “sistemik” menunjukkan bahwa kasus korupsi sebenarnya adalah fenomena yang berulang dan menjadi sebuah sistem tersendiri dalam sebuah birokrasi, bahwa hakekat dari korupsi merupakan aktivitas yang tidak terdeteksi oleh legalitas hukum dan memiliki tatanan tersendiri.

Dalam beberapa literatur yang meneliti fenomena korupsi, beberapa penelitian secara “latah” menyebut fenomena korupsi birokrasi sebagai sebuah budaya. Namun masalahnya adalah metodologi yang dibangun untuk menguji fenomena korupsi sebagai sebuah budaya sangatlah lemah karena ada beberapa sebab. Pertama, fenomena budaya merupakan berkaitan dengan nilai yang dianut oleh sekelompok orang tertentu yang diyakini keberadaannya dan sudah “tertanam” dalam pikiran sebagai suatu keyakinan yang harus dilaksanakan. Artinya fenomena yang bersifat

keyakinan terhadap suatu nilai yang dianut oleh sekelompok orang harusnya menggunakan metode survei dengan pendekatan kuantitatif untuk melihat apakah sekelompok orang itu benar-benar meyakini bahwa korupsi adalah budaya mereka yang wajib mereka anut harus mereka lakukan. Ritzer (1992) mendasari bagaimana suatu bangunan budaya yang masuk kedalam paradigma fakta sosial data lebih akurat menggunakan survei dengan pendekatan kuantitatif dan tidak cocok dengan *interpretative understanding*.

Kedua, logika kualitatif yang digunakan untuk melihat korupsi sebagai budaya hanya dapat menggambarkan beberapa peristiwa kecil yang dialami oleh segelintir orang tertentu. Sehingga aktor yang melakukan korupsi adalah aktor dalam jumlah kecil. Artinya keyakinan terhadap pemberian suap hanya dilakukan oleh segelintir orang, dan tidak banyak orang. Sehingga menganggap korupsi birokrasi sebagai budaya merupakan analisis yang terlalu cepat dalam mengambil kesimpulan karena mengabaikan faktor keyakinan yang dialami seluruh individu dalam kelompok. Ketiga, belum ada penelitian yang secara jelas bagaimana aktor individu itu ketika melakukan fenomena korupsi tidak jelas apakah karena faktor budaya ataukah adanya situasi tertentu yang dihadapi sehingga memutuskan untuk mengambil langkah untuk menyelewengkan anggaran.

Beltran & Gonzalez (2019) dengan tegas menjelaskan dua kesalahan yang sering dimana orang terjebak dengan istilah korupsi sebagai budaya. Pertama, *the triviality objection*, yaitu hal yang menunjukkan bahwa segala sesuatu yang dilakukan oleh manusia merupakan budaya dalam beberapa hal atau lainnya. Kedua, *circularity objection*, yaitu sebuah asumsi yang menekankan atau mencoba untuk menjelaskan mengapa atau bagaimana korupsi menjadi bagian dari budaya tertentu dengan dalih bahwa salah satu anggotanya pernah melakukan tindakan tersebut.

Menariknya adalah Beltran & Gonzalez (2019) memiliki sudut pandang yang sama dengan Dalton (2005) bahwa korupsi merupakan sebuah konstruksi sosial.

Dalton (2005) menjelaskan setidaknya terdapat tiga hal yang membuat korupsi dan budaya merupakan dua obyek yang tidak satu. Pertama, tindakan yang membuat suatu perilaku korup bukanlah sesuatu yang intrinsik pada tindakan tersebut, melainkan suatu interpretasi yang dipaksakan pada perilaku tersebut. Sehingga, korupsi adalah suatu konstruksi sosial yang merupakan hasil dari sebuah interpretasi individu atau kolektif dari sebuah perilaku sosial tertentu. Kedua, ada banyak definisi dalam satu masyarakat bahkan didalam satu masyarakat, dan oleh individu yang berbeda dengan waktu yang sama. Ketiga, ketika ada interpretasi yang berbeda mengenai sebuah tindakan korupsi, individu mungkin merasa lebih mudah untuk menggunakan istilah tradisi budaya untuk menyamakan atau berusaha merasionalisasi perilaku tersebut. Hal karena sebagian individu sadar bahwa tindakan seseorang bisa menjadi bermoral dan korup di saat bersamaan.

Penelitian yang dilakukan Scholl & Schermuly (2018) yang mengumpulkan berbagai referensi dari beberapa pakar telah menyatakan bahwa tidak ada relevansi antara budaya dengan tingkat korupsi nasional. Mereka berdua justru menganalisis hubungan sebab dan akibat secara makro yang terdiri dari lima hipotesis, tetapi masalahnya adalah dari kelima hipotesis tidak ada yang mengarah secara langsung bentuk budaya apa dan nilai apa yang mempengaruhi seseorang untuk melakukan sesuatu yang ilegal. Selain itu skop penelitian Scholl & Schermuly (2018) terlalu mengarah pada efek korupsi pada level nasional. Penelitian oleh Seleim & Bontis (2009) juga hanya berhasil dilakukan ketika berhadapan dengan nilai yang muncul dalam organisasi seperti orientasi individu terhadap pekerjaan kedepan, orientasi kinerja, kolektivisme individu. Tetapi penelitian ini masih lemah karena hanya ada sedikit pilihan bagi individu untuk mengetahui alasan kuat dalam melakukan tindakan korupsi.

Penelitian Barr & Serra (2010) yang berusaha memperbaiki kegagalan penelitian Cameron et al. (2009) yang melakukan penelitian eksperimental terhadap lintas masyarakat dengan tujuan memelajari budaya dan korupsi dengan sampel besar

di Australia, India, Indonesia, dan Singapura telah gagal menunjukkan hasil yang menghubungkan dengan tingkat korupsi nasional versi Transparency Internasional. Barr & Serra (2010) awalnya optimis ketika melakukan penelitian eksperimental survei yang serupa pada mahasiswa Oxford yang berasal dari berbagai negara. Barr & Serra (2010) mengharapkan bahwa terdapat hubungan Survei terhadap 185 mahasiswa Oxford itu menunjukkan hasil yang menarik sekaligus memiliki kejanggalan. Pertama, ada kecenderungan bahwa mahasiswa sarjana mau melakukan tindakan korupsi sedangkan mahasiswa pascasarjana cenderung tidak mau melakukan tersebut. Hasil penelitian yang menarik tersebut justru memunculkan kesalahan analisis karena terlalu cepat menyimpulkan bahwa para sarjana merupakan mahasiswa yang kemungkinan baru memasuki wilayah Inggris sehingga masih membawa budaya dari tempat mereka berasal. Berbeda dengan mahasiswa pascasarjana yang mungkin lebih lama tinggal di Inggris dan telah bercampur baur dengan nilai dan budaya setempat. Analisis tersebut cukup mentah karena harus diuji kembali apakah lama pendeknya seseorang berpindah ke lingkungan yang baru mempengaruhi individu untuk mengubah suatu wacana didalam dirinya. Kedua, hasil penelitian Barr & Serra (2010) memang menunjukkan bahwa sebagian besar mereka tertarik untuk melakukan tindak penyelewengan ketika menduduki suatu jabatan strategis. Tetapi menariknya adalah didalam hasil penelitian tersebut juga menyatakan bahwa para responden mengakui tindakan tersebut merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Artinya tidak ada satu pun penjelasan dari hasil penelitian tersebut yang meyakinkan bahwa budaya memiliki hubungan dan menjadi sesuatu yang diterima oleh keyakinan mereka.

Larmour (2016) menjelaskan beberapa keterkaitan antara budaya yang berpotensi dalam perilaku korup, diantara agama, gender, kepercayaan individu terhadap nilai sosial dan politik tertentu. Ia cukup optimis ketika menggambarkan berbagai tradisi modern yang seringkali individu dengan tingkat yang lebih rendah memberikan tip atau hadiah sebagai sebuah perilaku korup. Masalahnya adalah tidak

ada penjelasan yang lebih rinci apakah tindakan tersebut lebih dipengaruhi oleh budaya atau situasi tertentu. Apabila suap diartikan sebagai sebuah tip, hadiah, mengapa tidak ada yang menguji secara kuantitatif, padahal budaya memiliki keyakinan terhadap suatu nilai atau norma. Selain itu, ketika ada seseorang yang memiliki sebuah kepentingan dan menemukan kompetitor untuk memperebutkan sebuah proyek, kemudian dia memberikan tip atau menjanjikan hadiah pada pejabat merupakan tentu terdapat perbedaan motif yang dibangun secara kultur tetapi merupakan situasi yang mendukung untuk melakukan tindakan suap. Tentu lemahnya pembuktian akan berpengaruh pada asumsi individu yang terkesan negatif.

Dalam beberapa situasi tertentu individu memiliki kondisi yang tidak dapat diprediksi atau bahkan menghancurkan situasi yang rasional. Bukan tidak mungkin bahwa aktor individu tidak mau dan bahkan menganggap tindakan korupsi merupakan aktivitas yang tidak mereka inginkan. Tetapi justru hasil survei yang dilakukan oleh Barr & Serra (2010) menunjukkan bahwa mereka bisa saja melakukan aktivitas korupsi ketika memiliki jabatan tertentu. Hal ini mengindikasikan bahwa secara nilai dan budaya, individu tidak menghendaki untuk menjalankan aktivitas ilegal, tetapi terdapat kemungkinan terhadap situasi tertentu yang membuat mereka akhirnya mau melakukan tindakan itu entah secara sadar atau tidak sadar.

Adanya pembenaran terhadap sebuah tindakan yang mungkin secara nilai tidak dibenarkan secara moral menghendaki diperlukannya sudut pandang individu dalam menceritakan realita yang dialaminya secara langsung. Pengakuan secara terbuka memungkinkan jawaban yang lebih mendalam mengenai kondisi secara pribadi dan tekanan yang muncul baik secara pikiran murni individu maupun situasi tertentu yang membuat mereka melakukan.

Beberapa penelitian yang berkaitan korupsi birokrasi cenderung mempertemukan dua pihak yang berbeda. Misal dalam penelitian Ehrlich et al., (2015) yang mengaitkan fenomena korupsi antara birokrat dengan politisi, atau

penelitian Drugov (2010) yang cenderung melihat perbandingan fenomena korupsi dalam dua rezim yang berbeda antara rezim monopoli dengan persaingan. Artinya birokrasi tidak menjadi aktor tunggal yang bertindak secara bebas dalam melakukan penyelewengan anggaran. Padahal birokrasi merupakan perpanjangan dari tangan eksekutif dalam mengimplementasikan sebuah program. Birokrasi justru merupakan aktor utama yang sering dilupakan dalam studi korupsi bahwa pengajuan dan pembuatan anggaran seringkali ada pada level birokrasi.

Heywood & Sahling (2013) secara lebih jauh melihat empat zona rawan terjadinya korupsi dalam birokrasi. Empat zona tersebut ialah, pertama, hubungan pertukaran pribadi versus impersonal. Hal ini menunjukkan bagaimana hubungan secara personal dapat menentukan jabatan seseorang. Permasalahan ini disebabkan terdapat jangkauan politisi kedalam birokrasi yang memungkinkan adanya kerusakan impersonal antara politisi dengan birokrat. Kerusakan tersebut menghasilkan ketidakteraturan bagaimana politisi mampu bergerak ke wilayah dimana kegiatan impersonal tidak berjalan semestinya. Kedua, adanya saling ketergantungan atau dualisme prinsip. Hal ini menjelaskan pada dua hal, masalah perekrutan pegawai, dan munculnya diskresi yang berakibat pada munculnya mutualisme prinsip. Dua hal ini dapat memicu munculnya korupsi pada pegawai. Ketiga, mekanisme penyaringan/perekrutan. Penelitian yang dilakukan Evans & Rauch (1999) menunjukkan bahwa sistem perekrutan yang pantas, memiliki korelasi dengan tingkat rendahnya korupsi. Sistem perekrutan tersebut memuat bagaimana prosedur secara formal diterapkan sehingga perekrutan para agen menghasilkan tingkat korupsi yang sulit untuk dilakukan, terutama berkaitan dengan sektor publik. Keempat, adanya insentif untuk mengembangkan reputasi kejujuran serta tidak adanya pembatasan insentif. Heywood & Sahling (2013) mendasari dengan adanya masa jabatan yang memiliki terbatas justru berpotensi dengan adanya korupsi hal ini karena berdampak pembatasan secara insentif.

Namun, untuk dua yang terakhir, argumentatif yang digunakan masih perlu diuji kembali. Dalam sistem perekrutan yang mengarah adanya hukum prosedural dan formalitas memang dapat mengurangi tingkat korupsi, tetapi itu hanya sebatas ketika proses perekrutan. Sistem perekrutan yang memakai proses prosedural tidak memberikan jaminan ketika seorang agen/pegawai untuk tidak berperilaku korup di kemudian hari. Dengan kata lain proses perekrutan tersebut mengurangi perilaku merugikan tetapi tidak dapat menghilangkan moral rusak pelaku. Sedangkan pada poin keempat, adanya batasan dengan tidak adanya batasan tidak menjamin menurunnya perilaku koruptif. Tidak sedikit pejabat yang mendapat insentif ketika di masa pensiun tetapi masih mau melakukan korupsi. Penelitian Dahlström et al. (2009) memperkuat pendapat tersebut. Analisisnya menunjukkan bahwa fitur lain yang diduga relevan dalam literatur institusional birokrasi, seperti gaji kompetitif pegawai negeri, stabilitas karir atau promosi internal, tidak memiliki dampak yang signifikan. Penelitian Oliveros & Schuster (2017) menunjukkan bahwa sistem perekrutan yang memiliki sistem pemeriksaan dan kesejahteraan sistem upah stabilitas kerja berefek pada penurunan produktivitas korupsi. Meskipun Dahlström et al. (2009) mengajukan dengan meningkatkan profesionalitas birokrasi sebagai upaya dalam mengurangi jumlah praktik korupsi, namun pandangan tersebut masih terlalu normatif untuk digunakan karena moral *hazard* bukanlah sesuatu yang dapat terdeteksi oleh semua orang. Selain itu mencampurkan penelitian korupsi mengenai seorang agen birokrasi dengan intervensi politik tertentu justru bertentangan dalam profesionalisme birokrasi yang tidak seharusnya menjadi “mesin” politik tertentu.

Meskipun saat ini dalam era pembangunan yang skala luas dengan semakin kencangnya peraturan yang keluar untuk menghindari praktek korupsi, hal tersebut tetap tidak menjamin bahwa korupsi benar-benar akan hilang. Hal tersebut juga memungkinkan tindakan korupsi dari birokrasi dengan melalui praktik informal atau praktik secara ilegal. Wang (2021) berpendapat bahwa beban yang terlalu besar harus dihadapi seorang administrator tentu akan menghilangkan keinginan untuk

melakukan transaksi dalam bingkai formal. Namun penelitian ini masih belum sempurna untuk menjawab seberapa jauh aktivitas informal dapat menghindarkan seorang pejabat untuk tidak melakukan korupsi. Hal ini karena melalui aktivitas informal, justru menghendaki seseorang untuk mendapatkan nilai lebih dari standar hukum formal yang berlaku.

Menurut Friedrich (2002), bahwa individu dikatakan terlibat dalam korupsi ketika mereka diberikan kekuasaan oleh masyarakat untuk melakukan tugas-tugas publik tertentu. Tetapi, sebagai akibatnya menginginkan imbalan yang bersifat pribadi, yakni dengan cara melakukan tindakan yang mengurangi kesejahteraan masyarakat atau kepentingan umum. Nye (2013) berpendapat bahwa korupsi melibatkan “perilaku yang menyimpang” dari tugas normal peran publik karena kepentingan pribadi, uang, atau keuntungan status, atau melanggar aturan terhadap pelaksanaan jenis tertentu dari pengaruh pribadi. Pandangan penting justru muncul dari Klaveren (1989) yang menjelaskan bahwa seorang birokrat yang korup menganggap kantornya sebagai bisnis dimana Ia dapat memperoleh pendapatan ekstra-legal. Akibatnya, kompensasi total pegawai negeri “*tidak tergantung pada evaluasi etis*” untuk kebaikan bersama, tetapi justru pada situasi dan kondisi pasar dan bakatnya untuk menemukan titik keuntungan maksimal pada kurva permintaan publik.

Mbaku (1992) melakukan penelitian menarik terkait korupsi birokrasi di Afrika. Ia menyoroti masalah regulasi yang menjadi poin bagaimana birokrasi dapat melakukan praktik korupsi. Kelemahan pada regulasi yang tidak melakukan pembatasan dimanfaatkan oleh para agen untuk melakukan tindakan korupsi. Sejalan dengan itu, Andrews & Montinola (2004) memahami korupsi sebagai permainan koordinasi di antara berbagai aktor relevan yang berbeda dalam suatu pemerintahan.

Penelitian yang berbeda dilakukan oleh Aguilera & Vadera (2008) yang melakukan kajian tentang model kepemimpinan sebuah organisasi yang dikemukakan

oleh Weber terhadap bagaimana praktik korupsi dapat terjadi pada masing-masing jenis otoritas. Penelitian tersebut menghasilkan terdapat perbedaan model korupsi pada masing-masing model kepemimpinan organisasi. Pada model otoritas legal-rasional, korupsi bercorak dengan motif individu dan berwujud prosedural. Model korupsi ini berada pada jalur pembenaran atas perilaku mereka yang mereka menganggap tindakan tersebut rasional. Sedangkan model otoritas kharismatik, pola korupsi didasari atas motif kolektif, dan pola pembenaran melalui skema sosialisasi untuk terlibat korupsi secara skematis. Terakhir, model otoritas tradisional. Pola korupsi ini berbentuk relasional dan bentuk pembenaran tersebut berwujud adanya ritualisme lebih memungkinkan untuk terlibat korupsi kategoris. Penelitian ini selangkah lebih maju dengan menyorot bentuk otoritas yang dicetuskan Weber. Namun untuk memahami bentuk korupsi dalam sebuah organisasi tidak hanya dilihat dari bentuk kepemimpinan. Dalam kasus yang diangkat cenderung watak korupsi birokrasi menghilangkan sosok kepemimpinan secara legal formal dan membentuk model pemimpin dalam kelompok mereka sendiri.

Dari beberapa penelitian di atas model korupsi birokrasi, dapat disimpulkan sementara bahwa, pertama, pola korupsi birokrasi dapat dilakukan oleh aktor birokrasi dengan aktor diluar birokrasi. Kedua, pola korupsi birokrasi dipengaruhi bagaimana rezim suatu pemerintahan dalam membentuk struktur birokrasi. Ketiga, korupsi birokrasi dapat terjadi ketika memandang kantor sebagai lahan bisnis baru. Keempat, faktor kepemimpinan mempengaruhi bagaimana pola korupsi birokrasi itu bekerja di lapangan. Hal ini menandakan bahwa birokrasi secara profesional tidak berjalan seperti apa yang dikemukakan oleh Weber.

Selain itu, beberapa penelitian di atas mengabaikan individu sebagai aktor utama yang selalu menganalisis setiap waktu mengenai apa yang tengah mereka lakukan. Masalahnya adalah ketika individu mungkin secara idealis dalam penolakan terhadap tindakan penyelewengan tersebut tetapi mereka dihadapkan pada situasi

tertentu seperti adanya tekanan eksternal diluar tubuh mereka baik yang dihendaki maupun tidak dikehendaki, maka tindakan apapun bisa terjadi.

Penelitian ini menawarkan pendekatan baru dalam melihat kasus korupsi birokrasi dari kacamata fenomenologi. Pada dasarnya, birokrasi sendiri memiliki serangkaian aturan secara formal dengan tujuan aktivitas dan pekerjaan yang mereka hasilkan tersistematis dan dapat dipertanggung jawabkan. Masalahnya adalah ada banyak aturan yang dengan mudahnya dilanggar dan para aktor melakukan aktivitas negosiasi dengan aktor tertentu untuk menciptakan aturan yang bersifat informal. Tindakan aktor yang menciptakan tatanan baru tersebut berujung pada bagaimana anggaran tersebut berhasil “dibagi” diantara para aktor seperti layaknya kue di pesta ulang tahun. Penelitian ini akan melihat dari sisi mikro dimana individu dihadapkan pada situasi tertentu dan faktor-faktor lain yang dapat menjadikan alasan bagi individu tersebut melakukan tindakan tersebut. Selain itu penelitian ini akan lebih jauh menelusuri bagaimana pandangan individu terhadap praktek negosiasi yang mereka jalankan. Pasalnya, aktivitas tersembunyi yang mereka lakukan berpotensi menimbulkan ketidaksukaan bagi beberapa individu karena “jatah” mereka diambil oleh individu lain yang memiliki otoritas lebih.

Korupsi birokrasi kurang muncul di permukaan karena korupsi birokrasi sulit untuk diungkap. Hal ini disebabkan dua hal. Pertama, akses ke birokrasi yang tidak semua orang memiliki. Kedua, korupsi itu sendiri telah melewati proses administrasi yang artinya diakui legalitasnya. Artinya ketika segala proses administrasi dalam sebuah anggaran kelembagaan sudah memasuki masa pencairan dan sudah dinyatakan sah dan dinilai tidak dipermasalahkan. Masalahnya adalah pengawasan implementasi anggaran di “lapangan” yang sangat lemah. Padahal penyelewengan anggaran terjadi setelah anggaran tersebut cair.

Aktivitas korupsi yang legal justru dilakukan karena adanya keberhasilan secara sistemik sehingga terbentuk tatanan hasil dari negosiasi dari dua kubu

birokrasi. Secara teoritik, *negotiated order theory* harusnya menjelaskan bahwa tatanan yang teratur menghendaki adanya negosiasi kerja dan pembagian kerja yang sering dilakukan antara pegawai dalam sebuah instansi. Misal penelitian Bishop & Waring (2016) yang mempertemukan antara dokter, pegawai, dengan pasien. Dalam menentukan keputusan yang akan dilakukan oleh pasien, dokter meskipun memiliki strata tertinggi dalam rumah sakit, tetapi perawat memiliki peran untuk melakukan negosiasi mengenai keputusan terhadap pasien. Hal ini menandakan bahwa hubungan tersebut cukup kooperatif dalam menentukan sebuah aturan yang berlaku meskipun terdapat strata profesi yang berbeda dimana yang tertinggi tidak selamanya memiliki kendali penuh dalam membuat keputusan. Penelitian Bryant & Stensaker (2011) juga menunjukkan bahwa manajer kelas menengah meskipun menemukan diri mereka dalam situasi unik di mana mereka diminta untuk menegosiasikan tidak hanya tatanan baru, tetapi juga antara tugas ganda dan sering bertentangan yang terkait dengan peran yang ditentukan. Hal ini menandakan bahwa kekuasaan tidak menandakan keputusan yang absolut dari aktor tunggal tetapi dibuat atas dasar negosiasi dengan pihak lain. Birokrasi tentu memiliki serangkaian aturan formal sekaligus aturan informal yang dibentuk oleh para aktor tertentu.

Penelitian ini akan membahas dua hal utama, yaitu teori *negotiated order* itu sendiri. Kedua, penelitian ini membahas dari sisi fenomenologi aktor. Pada poin pertama, fenomena korupsi birokrasi akan membahas perdebatan klasik yang belum menemui titik temu dari para pengkritik terhadap *negotiated order*, terutama posisi teori yang meniadakan peran struktur dan kekuasaan serta melupakan penentuan kepentingan atau motif para aktor. Pada poin kedua penelitian ini melihat sisi fenomenologi dimana aktor memiliki dunia-kehidupan yang menjadi pengalaman tindakan aktor.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Untuk menganalisis fenomena korupsi birokrasi seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang, penelitian ini mengangkat pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana simbol yang digunakan aktor dalam melakukan *negotiated order*?
2. Bagaimana konteks struktur berperan dalam *negotiated order*?
3. Bagaimana kesepakatan tanpa negosiasi membentuk bagian dalam *negotiated order*?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan, yaitu:

1. Memahami simbol yang digunakan aktor dalam melakukan *negotiated order*.
2. Memahami konteks struktur yang berperan dalam *negotiated order*.
3. Memahami kesepakatan tanpa negosiasi membentuk bagian dalam *negotiated order*.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat yang dibagi menjadi dua kategori yaitu manfaat teoritik dan manfaat praktis.

1.4.1. Manfaat Teoritis

1. Manfaat secara teoritik dari penelitian ini adalah adanya pengembangan baru dari temuan lapangan menjadi proposisi baru pada teori *negotiated order*.
2. Manfaat lainnya adalah dari sisi jenis penelitian fenomenologi, perdebatan antara fenomenologi klasik dan baru menemui titik temu dimana fenomenologi klasik lebih dinamis untuk digunakan daripada fenomenologi baru.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Manfaat secara praktis dari penelitian ini diharapkan dapat mempengaruhi cara pandang pembaca terhadap praktik korupsi birokrasi yang terlalu menyudutkan beberapa pegawai tetapi tidak mencermati berbagai faktor di lapangan.
2. Manfaat secara praktis lainnya diharapkan para pengampu kebijakan hendaknya memahami kondisi di lapangan supaya kedepan dapat membuat suatu regulasi dimana penyelewengan anggaran dapat diminimalisir.

