

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

2.1. Penelitian Terdahulu

Bagian ini akan menjelaskan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian. Setidaknya ada dua kata kunci yang menjadi pencarian penelitian terdahulu, yaitu korupsi birokrasi dan *negotiated order theory*. Pada kata kunci pertama, kajian terdahulu terhadap korupsi birokrasi untuk melihat seberapa jauh pola korupsi birokrasi dapat ditelusuri para peneliti sebelumnya. Untuk kata kunci kedua untuk melihat seberapa jauh teori *negotiated order* berkembang dan dalam kasus apa. Adanya perbandingan fenomena yang dimunculkan sangatlah penting untuk mengetahui seberapa jauh teori tersebut berkembang dalam skop bagaimana teori itu berkembang. Oleh sebab itu, penelitian terdahulu dalam penelitian ini tidak hanya melakukan deskripsi terhadap penelitian terdahulu, melainkan terdapat penjelasan bagaimana hubungan penelitian terdahulu dengan penelitian yang diteliti ini.

Penelitian pertama yaitu ditulis oleh Hajdu (2018) yang berjudul *Content analysis of corruption coverage: Cross-national differences and commonalities*. Penelitian ini menggambarkan bagaimana fenomena pemberantasan anti korupsi yang terjadi di Rusia secara serempak dilakukan oleh para politisi untuk mendapatkan massa luas. Wacana korupsi sering dilakukan oleh para politisi karena masyarakat Rusia memiliki pandangan yang buruk akan korupsi yang ada di pemerintahan. Ketidakberhasilan pada pemerintahan sebelumnya dalam menangani korupsi membentuk strategi politik yang digunakan para oposisi untuk meraih suara banyak. Artikel ini menunjukkan bagaimana interpretasi perilaku koruptif, yang tercermin dalam agenda antikorupsi elit politik dan oposisi, dapat berkontribusi pada penyebaran korupsi. Gagasan tentang hubungan prinsipal-agen terdiri dari asimetri

informasi, di mana prinsipal perlu membayar agen untuk informasi. Menurut pendekatan ini, agen dapat mengikuti kepentingannya sendiri dan mengkhianati prinsipal, sedangkan prinsipal tidak dapat mengendalikan prinsipal. Pejabat dalam birokrasi biasanya ditampilkan sebagai agen dan pemerintah berperan sebagai prinsipal. Namun dalam situasi ini, elit penguasa dipandang sebagai agen, dalam hal ini warga mengambil peran sebagai prinsipal.

Penelitian ini sangat menarik karena memungkinkan warga sebagai pihak prinsipal untuk terus mengambil bagian dalam skema korupsi sementara pada saat yang sama mereka terus berpartisipasi dalam perumusan agenda anti korupsi. Harus ditekankan bahwa ini tidak harus dilakukan oleh politisi secara sadar atau sengaja. Ini adalah konsekuensi dari praktik interpretasi korupsi saat ini yang dianut oleh warga biasa maupun oleh elit pejabat dan oposisi. Wacana antikorupsi adalah bagian dari proses mobilisasi politik partisan, di mana dikonstruksikan perpecahan antara "kita" dan "mereka". Namun, mengingat fakta bahwa "semua orang" terlibat dalam korupsi, mobilisasi ini tidak dapat diartikan sebagai tantangan terhadap korupsi. Dalam fenomena ini, hubungan prinsipal-agen tidak digambarkan sebagai dua kubu yang saling berusaha mempengaruhi wacana yang menjadi agenda bersama. Hal ini tentu menjadi pertimbangan besar dalam tinjauan teori bahwa hubungan prinsipal dan agen tidak terjadi secara sempurna. Adanya kesenjangan pengkhianatan oleh prinsipal terhadap agen karena tidak adanya komunikasi dan negosiasi yang tertata oleh kedua belah pihak. Elit memiliki wacana pemberantasan korupsi atas dasar kepentingan agen, tetapi prinsipal tidak memiliki kekuatan dalam melakukan negosiasi atas wacana yang ditentukan. Sehingga pelaksanaan agenda pemberantasan korupsi tidak dapat menjadi sebuah tatanan yang berlaku karena tidak dilandasi negosiasi antar dua belah pihak.

Penelitian kedua yaitu dari Bagashka (2014) yang berjudul *Unpacking Corruption: The Effect of Veto Players on State Capture and Bureaucratic Corruption*. Penelitian secara kuantitatif melihat bagaimana sampel yang digunakan

pada negara-negara bekas komunisme di wilayah Eropa. Dengan menggunakan teori *vote player*, penelitian ini melakukan perbandingan apakah dengan semakin banyaknya para pemain *vote player* akan dapat mempengaruhi produktivitas korupsi pada suatu negara. *Vote players* adalah “pemain” atau aktor yang memiliki kemampuan untuk menolak pilihan. Secara teoritik, adanya banyak pemain rasional dapat menghentikan perbuatan yang dipandang tidak selaras dengan keuntungan masyarakat luas, yaitu korupsi. Namun hasil dari penelitian ini cukup mengejutkan karena justru hanya berpengaruh pada aktor politik dan tidak untuk birokrasi. Keberadaan beberapa pemain veto mencegah kepentingan ekonomi khusus untuk menyuap politisi untuk mempengaruhi pembentukan aturan baru, yaitu membeli banyak aktor politik yang persetujuannya diperlukan untuk perubahan kebijakan mungkin membuat korupsi tidak menguntungkan. Sebaliknya, pelaku veto tidak berpengaruh signifikan terhadap korupsi birokrasi. Penelitian ini memiliki kelemahan baik secara metodologis dan cakupan penelitian. Pertama, secara metodologis tidak dapat menjawab pertanyaan mengapa justru birokrasi merupakan aktor yang tidak dapat berkurang dalam memproduksi korupsi meskipun terdapat pemain veto. Kedua, dengan hanya mengambil sampel dari negara-negara yang menjadi bekas komunisme, hal ini apakah terdapat variabel budaya yang dilupakan. Ketiga, apakah perbedaan struktur organisasi dalam tubuh para aktor politik dengan struktur birokrasi yang menjadikan pemain veto tidak memiliki pengaruh signifikan, hal ini karena birokrasi memiliki sistem yang rumit dan pemain veto tidak dapat mengakses seluruh wilayah atau karena memang fenomena korupsi pada aktor birokrasi yang sedikit. Tentu penelitian ini memerlukan penelitian lanjutan karena korupsi birokrasi kemungkinan memiliki sistem yang lebih rumit dan sulit diakses oleh sebagian banyak orang.

Penelitian ketiga yaitu dari Hadilinatih (2018) *Collaborative Governance dalam Pemberantasan Korupsi*. Penelitian ini melihat bahwa upaya dalam melakukan pemberantasann korupsi adalah bagaimana lembaga penegak hukum seperti KPK dalam menjalin hubungan dengan para penegak hukum dan pemerintahan lainnya.

Penelitian ini cukup ambigu karena disisi lain menginginkan pemberantasan korupsi berjalan dan secara independen, namun disisi lain menghendaki untuk adanya sikap kolaboratif dengan beberapa lembaga. Masalahnya adalah sikap kolaboratif justru tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang positif. Dalam buku catatan yang ditulis Widjojanto (2016), bahwa upaya pemberantasan korupsi seringkali hampir gagal karena mendapat lobi-lobi dari lembaga tertentu baik untuk tidak berurusan dengan petinggi lembaga tertentu maupun meminta pelimpahan berkas supaya tersangka koruptor dikembalikan ke lembaga tersebut bekerja karena sama-sama dalam ranah penegak hukum. Tidak bisa dibayangkan apabila negosiasi tersebut berhasil dilakukan dan lembaga KPK mengabulkan permintaan negosiasi tersebut. Tentu hal ini akan membentuk sebuah tatanan baru karena munculnya kesepakatan-kesepakatan yang akan merugikan masyarakat secara luas. Dalam konteks ini, adanya bentuk kolaboratif maupun *negotiated order* harusnya tidak mendapat respon positif.

Penelitian keempat yaitu sebuah jurnal dari Lapsley, Midwinter, Nambiar, & Steccolini (2011) yang berjudul *Government Budgeting, Power and Negotiated Order*. Penelitian ini menganalisa bagaimana dalam penetapan anggaran di negara Skotlandia harus melakukan negosiasi secara non-formal dengan beberapa pihak. Hal ini disadari bahwa pemerintahan yang tergolong minoritas tentu akan kesulitan dalam melakukan penetapan anggaran karena harus berhadapan berbagai parlemen yang mayoritas. Penelitian ini menggunakan dua konsep untuk menganalisis fenomena tersebut, yaitu *negotiated order* yang digagas oleh Strauss dan teori sirkuit kekuasaan yang digagas oleh Clegg. Ada beberapa alasan mengapa secara fenomena ini dikaji menggunakan dua teori tersebut. Pertama, adanya kelompok minoritas dalam kubu pemerintah yang memerlukan agar penetapan anggaran sukses dalam mencari suara mayoritas. Kedua, dibutuhkan pertemuan secara informal dengan banyak pihak, diantaranya yang termasuk adalah para partai politik. Ketiga, kesepakatan yang terjadi merupakan hasil dari keputusan negosiasi antar pihak yang memiliki kekuasaan. Masalahnya adalah hasil negosiasi secara informal harus memiliki

pendalaman lebih lanjut bagaimana pola negosiasi informal dan dalam acara seperti apa. Hal ini karena negosiasi informal justru mengarah pada tindakan korupsi. Selain itu negosiasi antar satu pihak dengan beberapa pihak yang lain memerlukan penjelasan lebih jauh apakah memiliki kesamaan atau terdapat perbedaan antar satu dengan yang lain. Hal ini karena setiap pihak tentu memiliki kepentingan yang berbeda dalam menentukan anggaran.

Penelitian kelima yaitu Medved & Heisler (2002) yang berjudul “A Negotiated Order Exploration of Critical Student-Faculty Interactions: Student-Parents Manage Multiple Roles”. Penelitian ini melihat kelemahan dalam teori negotiated order milik Strauss yang cenderung membentuk tatanan atas permasalahan yang berlangsung melalui proses negosiasi. Strauss telah berhasil memberikan pemaparan beberapa elemen dalam membentuk negosiasi tetapi teori ini memiliki kelemahan karena justru abai terhadap elemen yang tidak dapat membentuk tatanan negosiasi. Namun, Medved dan Heisler sayangnya terlalu fokus terhadap struktur sehingga hanya melihat kegagalan negosiasi disebabkan atas keyakinan terhadap struktur. Selain itu pendekatan secara kuantitatif justru membatasi ruang geraknya untuk melihat lebih dalam bagaimana proses negosiasi yang gagal disebabkan akibat faktor lain.

Penelitian keenam yaitu dari karya Bechky (2011) yang berjudul *Making Organizational Theory Work: Institutions, Occupations, and Negotiated Orders*. Penelitian ini merupakan jenis penelitian *grounded theory* dengan memahami fenomena interaksi dalam sebuah pekerjaan di organisasi. Penelitian ini dilandasi atas sebuah asumsi bahwa pekerjaan juga memainkan peran dalam praktik dan interpretasi organisasi. Dalam bidang organisasi, anggota asosiasi pekerjaan adalah aktor substantif yang mempengaruhi lingkungan organisasi melalui kegiatan profesional mereka. Penelitian ini mengungkapkan bahwa peran organisasi dalam legitimasi terkadang dapat terlihat paling jelas melalui tatanan interaksi. Hal ini karena dalam interaksi antar anggota organisasi membentuk serangkaian makna terhadap peran

organisasi. Sehingga secara teoritik penelitian ini seolah tidak lepas dari interaksionisme simbolik dan *negotiated order theory*. Adanya interaksi dan kesalingpahaman antar anggota dan menghasilkan makna juga melalui tahapan-tahapan dimana mereka akan membentuk negosiasi. Melalui aktivitas yang sederhana seperti membuat lelucon mengenai peran, dan banyaknya aktivitas bersama membuat secara otomatis terdapat pergeseran makna peran dalam organisasi tersebut. Sehingga peran organisasi yang telah memiliki terlegimitiasi juga membentuk sebuah peran baru baik dalam konteks sadar atau tidak sadar.

Penelitian ini meskipun menarik karena menghadirkan kebaruan bagaimana interaksi sehari-hari menghasilkan makna peran baru, namun hal ini memiliki keterbatasan. Pertama, interaksi yang terjadi tidak menggambarkan apakah terdapat kepentingan setiap aktor dalam melakukan pergeseran dalam organisasi. Kedua, organisasi dalam bentuk apakah dapat terjadi pergeseran peran. Apabila kita terapkan dalam konteks organisasi milik pemerintah, tentu hal tersebut akan membuat kacau tatanan birokrasi yang telah dibuat berdasarkan peran. Pemaknaan peran dan pergeseran peran tentu harus mengikuti aturan formal dan melalui serangkaian proses yang rumit. Sehingga penelitian ini harus memiliki standar bagaimana dalam membuat pengecualian apakah berlaku dalam institusi swasta atau milik pemerintah.

Penelitian ketujuh yaitu dari Bourgeault & Hirschkorn (2011) yang berjudul *Relations between Professions and Organizations: More Fully Considering the Role of the Client*. Penelitian ini membedakan antara profesionalisme dan sebuah profesi dengan dasar profesionalisme berbeda dengan birokrasi sebagai seperangkat hierarki dan aturan yang diatur yang menentukan akuntabilitas individu untuk anggota. Permasalahan yang terjadi adalah adanya konflik yang melatarbelakangi perbedaan keduanya dalam pekerjaan. Seperti yang diringkas oleh Roberts dan Donahue (2000) perbedaan tersebut dilihat dari birokrasi sebagai sebuah institusi mengharapkan anggotanya untuk mempromosikan dan mewakili kepentingan organisasi. Sedangkan profesional mengharapkan kepentingan klien menjadi yang utama. Selain itu,

birokrasi melihat otoritas berada dalam kontrak hukum yang didukung oleh seperangkat sanksi formal yang telah dibuat dan dipatuhi. Sebaliknya, para profesional cenderung menganggap otoritas berakar pada keahlian orang yang memegang posisi sebagai klien daripada kekuatan status hukum itu sendiri. Akhirnya, ketika terjadi ketidaksepakatan atas prosedur dan kebijakan, birokrasi mengharapkan manajemen organisasi untuk mengatasi atau memecahkan perselisihan dan membuat keputusan. Namun hal ini tentu tidak menyelesaikan konflik apabila tidak memiliki kesamaan pandang antara seorang profesional dan birokrasi dengan prosedurnya.

Secara konseptual, adanya negosiasi yang membentuk tatanan merupakan strategi bagaimana wilayah antara profesional dan profesi memiliki kesamaan pandang kerja dalam satu institusi. Akhirnya sebuah tatanan negosiasi menghendaki adanya sebuah gagasan pelayanan dimana birokrasi yang memiliki otoritas harus memberikan kualitas pelayanan pada klien. Hal ini tentu negosiasi kelompok profesional menghasilkan penurunan ego dari birokrasi dari yang sebelumnya hanya terfokus pada dorongan individu untuk lebih memperhatikan kepentingan organisasi menjadi berkonsep pelayanan yang ini dari klien. Penelitian ini menarik karena dualitas kepentingan antara birokrasi dengan individu profesi menghasilkan negosiasi kerja yang sependangan. Namun kesamaan pandang dimana birokrasi berhasil dilakukan negosiasi belum tentu menurunkan kualitas.

Penelitian kedelapan dari Nisim & Benjamin (2010) yang berjudul *The Speech of Services Procurement: The Negotiated Order of Commodification and Dehumanization of Cleaning Employees*. Penelitian ini menggunakan teori negotiated order dengan komodifikasi untuk menganalisis fenomena bagaimana pekerja kebersihan yang berasal dari Ethiopia yang melakukan imigrasi ke Israel. Para pekerja imigran tersebut pada dasarnya menginginkan kehidupan yang lebih baik ketika berekspansi ke negara lain. Tetapi sebagai kelompok imigran, mereka justru dieksploitasi sebagai buruh pekerja kebersihan dan mereka tidak diberi kesempatan untuk melakukan negosiasi. Tetapi salah satu pihak manajer menjelaskan bahwa

orang-orang Ethiopia tersebut adalah para pekerja yang malas dan tidak memiliki etos kerja. Selain itu terbatasnya kemampuan mereka dalam menguasai bahasa lokal bahkan terdapat seorang pekerja yang sudah bekerja 10 tahun tetapi tidak pernah berhasil lulus tes bahasa lokal, hal ini tentu menurunkan kemampuan komunikasi antara pekerja dengan perusahaan. Komodifikasi pekerja disini melihat adanya hubungan kerja yang mengabaikan martabat manusia pekerja dan hak mereka atas tunjangan pekerjaan. Namun dari penelitian ini menghasilkan kesimpulan yang sangat menarik dengan melihat batas teori *negotiated order*. Kasus orang-orang Ethiopia tidak mampu membuat negosiasi karena tidak memiliki sumber daya sehingga negosiasi tidak terjadi. Hal ini tentu tidak akan terjadi selama memiliki sumber daya dan akan terjadi sebuah tatanan negosiasi.

Penelitian kesembilan yaitu jurnal yang ditulis oleh Introna, Hayes, & Al-hejin (2019) yang berjudul *The negotiated order and electronic patient records: A sociomaterial perspective*. Penelitian ini menarik karena adanya *social capital* menjadi variabel baru dalam teori *negotiated order* milik Strauss. Penelitian ini membuktikan dengan munculnya sebuah modal sosial berupa sosiometri memiliki potensi untuk membentuk *negotiated order* antara pihak manajemen rumah sakit, kelompok dokter dan perawat. Lebih lanjut, modal sosial yang didefinisikan dalam penelitian ini sebagai sumber daya yang berlaku secara relasional dan tersedia untuk ditindaklanjuti adalah modal sosiomaterial, yang membawa semua aktor (tidak hanya manusia) ke dalam permainan. Modal sosiomaterial memberi kita pemahaman tentang bagaimana dunia material duniawi dari “alat” dan “sistem” menyediakan sudut pandang ontologis yang membentuk dan sedang dibentuk melalui negosiasi yang sedang berlangsung. Penelitian ini berhasil membuktikan bahwa munculnya sosio metri menjadi pemicu ketiga pihak dalam satu lembaga. Namun penelitian ini masih lemah dalam mendefinisikan *social capital* dalam ranah sosial. Apabila *social capital* didefinisikan sebagai adanya sebuah “alat” yang mempengaruhi tatanan sehingga memerlukan jalur negosiasi, tentu berbeda pemahaman dari *social capital*

yang selama ini diyakini seperti halnya Francis Fukuyama yang menjadi acuan banyak akademisi. Sehingga adanya konsep *social capital* menjadi variabel tambahan untuk menganalisis fenomena sosial tentu harus diuji kembali.

Penelitian ke sepuluh yaitu Kolb (2013) dengan judul *Negotiating in the Shadows of Organizations: Gender, Negotiation, and Change*. Jurnalnya yang sangat menarik membahas keterkaitan antara *negotiated order* dengan *gender*. Masalah *gender* terutama berkaitan dengan kehidupan pekerja dirasa tidak diuntungkan oleh kaum perempuan. Dalam kepercayaan masyarakat tertentu menganggap bahwa aktivitas negosiasi hanya bisa secara istimewa dilakukan oleh gender laki-laki. Perempuan dianggap tidak memiliki kepercayaan diri yang positif dan menetapkan tujuan yang lebih rendah. Sehingga, *positioning* dan *gender* merupakan kata kunci bagaimana keberhasilan negosiasi dapat berhasil. Secara teoritik, ini menarik ketika melihat fenomena permasalahan *gender* masih kuat dalam suatu wilayah tertentu meskipun kita mungkin tidak bisa menggunakan analisis *gender* dalam konteks negosiasi apalagi dalam sebuah negara yang sudah memiliki peradaban cukup maju dalam kesetaraan *gender*. Oleh sebab itu, konteks wilayah dan perkembangan kultur menjadi pertimbangan penting apabila memadukan konsep negosiasi dengan permasalahan *gender*.

Penelitian kesebelas yaitu jurnal Agostino, Levine, & Sabharwal (2019) yang berjudul *Gender in negotiation: Preparing public administrators for the 21st century workplace*. Jurnal ini memiliki permasalahan yang sama mengenai sudut pandang *gender* dalam masalah sebagai negosiator. Penelitian ini merupakan penelitian eksploratori dengan melihat sampel mengenai respon para siswa akankah pembelajaran sebagai sebuah negosiator diperlukan materi mengenai bias *gender*. Penelitian yang dilakukan pada beberapa sekolah mengungkapkan bahwa mayoritas siswa berpendapat materi berupa bias *gender* tentu tidak diperlukan lagi. Penelitian ini tentu selaras dengan penelitian sebelumnya bahwa adanya masalah *gender* dalam sebuah negosiasi tentu perlu ditinjau ulang baik dalam konteks perubahan normatif

secara universal. Namun penelitian ini lemah untuk membuktikan lebih jauh apakah negosiasi berdasarkan gender dipengaruhi oleh karena adanya faktor lingkungan kerja, budaya setempat, keterampilan bernegosiasi, situasi dan kondisi. Tentu dengan banyaknya hal yang tentu tidak dapat diprediksi di lapangan, tentu akan berpengaruh dari bagaimana hasil penelitian tersebut memiliki sudut pandang tertentu. Misal dalam sebuah lembaga yang memiliki dominasi gender perempuan yang bekerja. Apakah kekuatan massa yang besar dengan gender yang setara tidak dapat melakukan penawaran negosiasi. Atau apabila dalam struktur organisasi dengan kondisi hierarki atas-bawah dimana kedua posisi tersebut diduduki oleh perempuan, bukankah apabila ketika dilakukan dikotomi gender tentu identitas kesamaan gender akan mempermudah melakukan negosiasi. Oleh sebab itu studi mengenai *gender* dalam sebuah tatanan negosiasi tentu dikaji ulang secara kritis, apakah gender merupakan faktor yang cukup besar, atau justru disebabkan faktor lain seperti sumber daya yang dimiliki oleh kelompok tertentu.

Penelitian kedua belas dari Salahudin, Nurmandi, Qodir, Jubba, & Mutiarin (2020) yang berjudul “Elite Capture of Budget Corruption in Three Indonesian Region”. Jurnal penelitian ini melihat bagaimana model korupsi yang terjadi pada tiga wilayah, yaitu Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu. Secara geografis, penelitian pada tiga tempat tersebut sangat berdekatan. Penelitian ini melihat terdapat pihak dari pemerintah daerah, kalangan birokrat, anggota DPRD, dan pengusaha saling membentuk anggaran yang berlandaskan pada kepentingan kelompoknya masing-masing. Kompleksitas aktor merupakan tantangan bagaimana keempat kelompok tersebut saling mempengaruhi bahkan melakukan transaksi dan lobi dalam membentuk anggaran. Secara teoritik, pendekatan *elite capture* melihat bagaimana para elit dari masing-masing kelompok berusaha saling mempromosikan kepentingan diri mereka sendiri dan para sekutu mereka dalam merumuskan kebijakan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pola kesamaan dan perbedaan model korupsi antara ketiga wilayah tersebut. Persamaannya adalah bahwa

korupsi pada ketiga tempat tersebut berada pada anggaran baik dalam perencanaan maupun pada pelaksanaan. Secara spesifik, perbedaannya Kabupaten Malang dan Kota Batu pada tahap pelaksanaan sedangkan Kota Malang pada tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan. Selain itu kesamaan korupsi yang ada pada wilayah Kota Malang dan Kota Batu tersebut dapat diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan, penyuaipan, lobi, biaya proyek, sedangkan Kabupaten Malang adalah dalam penggalangan dana. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki kelemahan dalam menjelaskan bagaimana aktivitas korupsi secara detail baik transaksi atau negosiasi yang digunakan. Hal ini karena dalam perencanaan anggaran dari berbagai pihak perlu dilihat bagaimana proses negosiasi bekerja dan siapa aktor yang dominan dalam mempengaruhi pembuatan anggaran dan apakah negosiasi terjadi disebabkan karena ketidak seimbangan kekuasaan atau dikarenakan memang sebuah budaya.

Penelitian ketiga belas dari Salahudin, Nurmandi, & Loilatu, (2020) yang berjudul “How to Design Qualitative Research with NVivo 12 Plus for Local Government Corruption Issue in Indonesia?”. Jurnal penelitian ini sangat menarik karena memiliki kebaruan secara metode analisis data. Secara metode, penggunaan Nvivo 12 Plus memiliki keunggulan analisis secara sistematis dan memastikan data terorganisir dengan baik. Data tersebut dianalisis berdasarkan hasil putusan Mahkamah Agung yang menyajikan data berupa mulai dari praktik pembuatan kebijakan fiskal informal seperti suap, korupsi, kolusi, lobi, negosiasi dan politik transaksional. Meskipun penelitian ini menyajikan data secara empiris dalam menganalisis data sekunder, namun penelitian ini lemah dalam menampilkan data primer. Sehingga, validasi data yang bersifat triangulasi sulit diterapkan dan tetap membutuhkan data primer untuk menguji keabsahan data.

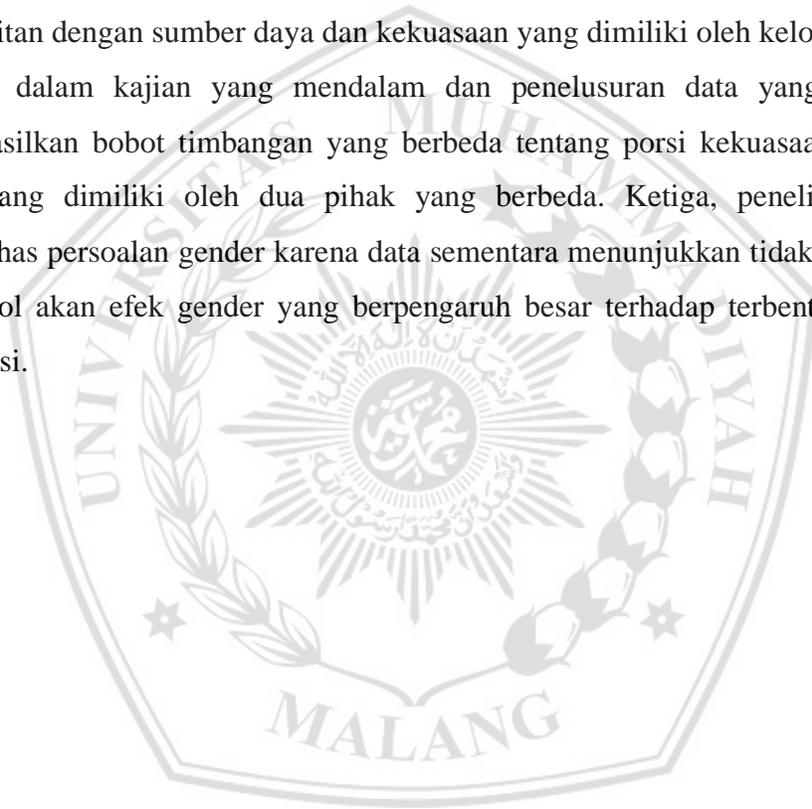
Penelitian keempat belas yaitu dari Pratama, Kamil, & Salahudin (2019) yang berjudul *Implementation of The Integrity Zone Development Program Towards a Corruption-Free Area and a Serving Clean Bureaucracy Region (Study at Malang Regional Tax Service Agency)*. Jurnal penelitian ini sangat menarik bagaimana

dinamika birokrasi yang selama ini selalu dihadapkan bagaimana permasalahan korupsi bisa diselesaikan secara integritas yang dibangun. Dengan menerapkan teori implementasi kebijakan model George Edward III di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang, penelitian ini melihat kedalam empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa Pelaksanaan Program Pengembangan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Pelayanan Bersih telah terlaksana. Namun menariknya justru hasil yang dikeluarkan Kementerian PANRB setelah melakukan evaluasi, Badan Pelayanan Pajak Daerah Malang masih berpredikat Kawasan Bebas Korupsi. Penelitian ini cukup menarik namun sayangnya kurang mendalami mengapa masih mendapat predikat tersebut dan melakukan penelitiann yang lebih jauh apa bentuk pelayanan yang kurang prima. Hal ini menunjukkan bahwa secara implementasi, sistem tersebut masih terdapat kelemahan sehingga masih belum memenuhi harapan. Harusnya penelitian ini berangkat dari das sein dan das solen untuk melihat permasalahan bahwa kelemahan sistem birokrasi sekecil apapun dapat dimanfaatkan sebagai sebuah peluang korupsi.

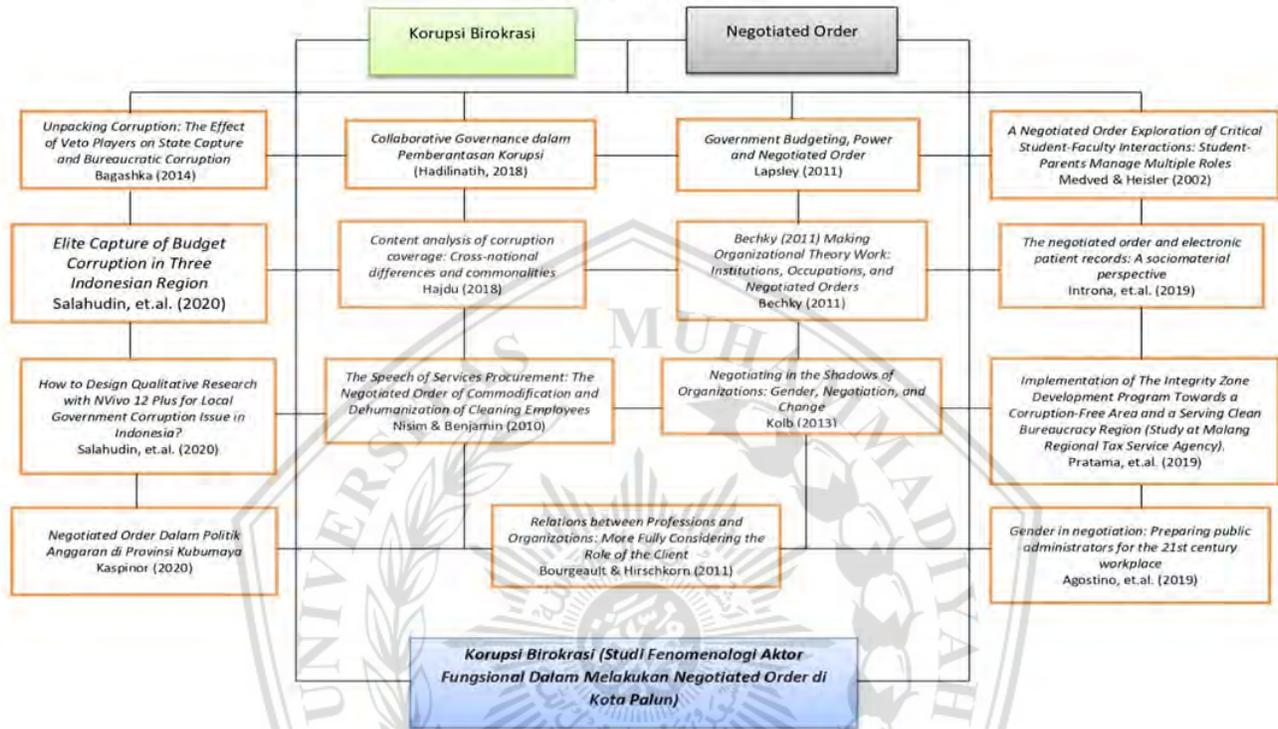
Penelitian kelima belas yaitu disertasi yang ditulis oleh Kaspinor (2021) yang berjudul “Negotiated Order Dalam Politik Anggaran di Provinsi Kubumaya” Penelitian ini sangat menarik karena secara teoritik memiliki kesamaan dengan penelitian yang sedang diangkat. Penelitian Kaspinor menjelaskan bahwa terdapat negosiasi dan tatanan negosiasi yang terjadi dalam korupsi anggaran antara aktor eksekutif, birokrasi dan legislatif. Dalam negosiasi yang berlangsung seringkali menggunakan istilah rapat “setengah kamar” yang menjelaskan bahwa rapat anggota DPRD dan eksekutif yang tidak dapat mendapatkan keputusan, membuat tatanan formal berubah menjadi bentuk negosiasi yang informal. Penelitian ini berhasil menjelaskann pola negosiasi yang berlangsung namun penelitian ini memiliki kekurangan secara ketelitian. Penelitian ini tidak menjelaskan rapat “setengah kamar” merupakan *hidden agenda* yang membuat para aktor harus melakukan negosiasi yang

bersifat tertutup dan menjadikan tarik ulur kepentingan dan rawan terjadi korupsi. Penelitian ini gagal membentuk proposisi baru atas dasar teori yang digunakan.

Penelitian yang akan diangkat dalam tulisan ini sangatlah memiliki perbedaan yang mendasar dengan beberapa penelitian yang telah disampaikan. Pertama, adanya tatanan negosiasi terjadi dalam internal organisasi atau internal birokrasi, tidak melibatkan pihak diluar lembaga. Kedua, adanya suatu tatanan negosiasi memiliki keterkaitan dengan sumber daya dan kekuasaan yang dimiliki oleh kelompok tertentu. Namun dalam kajian yang mendalam dan penelusuran data yang akurat akan menghasilkan bobot timbangan yang berbeda tentang porsi kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki oleh dua pihak yang berbeda. Ketiga, penelitian ini tidak membahas persoalan gender karena data sementara menunjukkan tidak ada data yang menonjol akan efek gender yang berpengaruh besar terhadap terbentuknya tatanan negosiasi.



Gambar Peta Literatur



2.2. Penegasan Istilah

Pekerja Fungsional : Pekerja fungsional adalah mereka yang bekerja di lapangan dan mengerjakan berbagai program yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Mereka bertempat di setiap kecamatan dengan dipimpin oleh seorang koordinator. Program kerja yang dilaksanakan adalah program kerja yang berada dibawah naungan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Pekerja Struktural : Pekerja struktural adalah mereka yang bekerja di dinas dan mengerjakan program kerja dibawah naungan pemerintah daerah.

PTT (Pegawai Tidak Tetap) : Pegawai Tidak Tetap atau yang disebut PTT adalah pegawai yang bertugas membantu pekerja struktural dan

fungsional. PTT tidak memiliki nomenklatur sebagai ASN tetapi mereka dipekerjakan oleh dinas di daerah dan dianggarkan oleh pemerintah daerah.

Ketua Pekerja Fungsional : Ketua pekerja fungsional adalah pemimpin para pekerja fungsional yang bertugas di satu daerah. Ketua pekerja fungsional dipilih oleh para pekerja fungsional dan bertugas mengkoordinasi para koordinator dan pekerja fungsional sekaligus sebagai juru hubung antara pekerja fungsional di daerah dengan provinsi.

Koordinator Utama : Koordinator utama adalah orang yang mengaku sebagai pimpinan para koordinator di daerah tersebut. Berbeda dengan ketua pekerja fungsional yang mendapat legitimasi secara sah berdasarkan pemilihan yang dilakukan oleh para pekerja fungsional, koordinator utama

***Negotiated Order* :** *Negotiated order* adalah perubahan suatu tatanan dari yang sebelumnya bersifat formal menjadi informal. Tatanan informal menjadi suatu tatanan baru yang pada akhirnya menggantikan tatanan formal bahkan menjadi tertib sosial yang diadopsi menggantikan tatanan formal.

2.3. Kajian Pustaka

Penelitian ini menggunakan konsep birokrasi untuk memulai alur diskusi. Sesuai dengan topik penelitian ini yang membahas adanya dualisme pandangan kelompok yang terjadi didalam internal organisasi. Secara nomenklatur birokrasi, secara tegas terdapat perbedaan fungsi dan tugas/kinerja sehingga timbullah konflik. Namun kedua kelompok ini disisi lain memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan baik hubungan formal dan informal, baik dalam pemufakatan baik atau jahat. Faktanya, adanya hubungan tersembunyi perlu dibahas terlebih dahulu bagaimana secara teoritik. Birokrasi menurut Caiden dalam Aina (1982):

- A. Merupakan mesin implementasi kebijakan karena pemerintah mendapat kepercayaan publik yang luas, bukan berdasarkan satu kepentingan tertentu.
- B. Pejabat publik memiliki tugas untuk melayani masyarakat, bukan sebaliknya.
- C. Pejabat publik seharusnya mewujudkan seluruh kewajiban publik. Mereka seharusnya jujur, pekerja keras, tidak memihak, dan memiliki kepercayaan yang tinggi.
- D. Kantor administratif harusnya patuh terhadap seniornya dan menundukkan kepentingan personal mereka, kecuali keberatan didasarkan pada alasan hati nurani, dimana mereka harus meninggalkan jabatan publik sebelum secara terbuka menyatakan penentangan terhadap kebijakan pemerintah.
- E. Pejabat publik seharusnya memiliki performa bekerja kewajiban secara efisien dan ekonomis.
- F. Pengangkatan/penunjukan mereka harusnya berdasarkan sistem merit, dan bukan keistimewaan kelas.
- G. Pegawai publik dapat dikenakan hukum sama seperti halnya orang lain.

Dalam studinya yang tajam tentang proses modernisasi yang terjadi di Eropa Barat, Weber menunjuk pada munculnya spesies birokrasi baru dan tipe ideal. Berbeda dengan lembaga pemerintahan pra-modern, birokrasi modern adalah “legal-rasional.” Seperti yang diamati Weber, organisasi semacam itu terikat aturan, terspesialisasi, hierarkis, meritokratis, dan yang terpenting, digaji. Dalam organisasi yang digaji, pegawai negeri sipil menerima upah yang cukup dan teratur dari alokasi anggaran negara – sebagai gantinya, mereka dilarang memanfaatkan hak prerogatif jabatan untuk keuntungan pribadi, seperti dengan menerima suap atau mengantongi pendapatan publik. Dalam istilah , pejabat publik modern tidak diperbolehkan memiliki “kepemilikan alat produksi atau administrasi”. Weber (1968) berpendapat

bahwa organisasi administrasi publik yang dicirikan oleh rekrutmen meritokratis dan penghargaan karir jangka panjang yang dapat diprediksi akan lebih efektif dalam memfasilitasi pertumbuhan kapitalis daripada bentuk-bentuk organisasi negara lainnya (P. Evans & Rauch, 1999).

Weber menunjukkan kriteria mengenai birokrasi ideal, diantaranya:

1. Birokrat secara pribadi bebas dan tunduk pada otoritas hanya dalam area yang ditentukan.
2. Mereka diorganisasikan ke dalam hierarki jabatan yang jelas.
3. Setiap kantor memiliki lingkup kompetensi yang ditentukan.
4. Kantor diisi oleh hubungan kontrak yang bebas.
5. Kandidat dipilih berdasarkan kualifikasi teknis.
6. Birokrat digaji dengan gaji tetap.
7. Jabatan diperlakukan sebagai satu-satunya pekerjaan pemegang jabatan.
8. Kantor merupakan karir.
9. Adanya pemisahan antara kepemilikan dan pengelolaan.
10. Pejabat tunduk pada disiplin dan kontrol yang ketat.

Fukuyama (2013) menganalisis cukup detail bagaimana birokrasi ideal ini kenyataannya. Kondisi 1–5 dan 9 mungkin merupakan inti dari apa yang orang pikirkan ketika mereka berbicara tentang “birokrasi modern”. Mereka dengan jelas menggambarkan organisasi semacam itu dari jenis jabatan jahat atau patrimonial yang ada di Eropa pada era Rezim Lama, atau yang ada di negara berkembang neo-patrimonial kontemporer saat ini. Namun, karakteristik 6, 7, 8, dan 10 lebih bermasalah. Kondisi 6, gaji tetap, tidak sesuai dengan jenis insentif yang sering

ditawarkan birokrat di bawah Manajemen Publik Baru. Kondisi 7 dan 8 tidak berlaku bagi banyak pejabat tingkat menengah di Amerika kontemporer, baik di sektor publik maupun swasta.

Johan Olsen (2005) berpendapat bahwa administrasi tidak memenuhi model ideal karena birokrasi hierarkis, berbasis aturan, dan staf profesional belum memiliki aturan baku. Atau mungkin bahwa organisasi formal hanyalah bersifat semua, dan birokrat tidak bertindak sesuai dengan etos lembaga dan kode etik. Staf korup dan tidak dapat diandalkan, tidak kompeten, tidak efisien, malas, kaku dan tidak responsif, berkaitan dengan diri sendiri, dan tidak terkendali. Administrator menyalahgunakan posisi dan kekuatan mereka. Undang-undang tidak dijalankan dengan cara yang kompeten dan adil, perintah atasan tidak diikuti, dan birokrat tidak responsif terhadap, atau dapat diperhitungkan, para pemimpin politik atau konstitusi.

Yueng Ang (2016) bertentangan secara konsep dengan Weber. Dengan mengangkat bentuk birokrasi di Cina, Ia menghapus model birokrasi ideal yang dikemukakan Weber. Model birokrasi yang disaksikan di Cina pada dasarnya adalah mutasi administrasi publik pra-bendal yang teratur dan relatif disiplin. Mengikuti Weber, administrasi prebendal adalah administrasi yang membiayai dirinya sendiri melalui ekstraksi (seperti dengan memungut biaya), bukan dengan menerima alokasi anggaran yang stabil dari negara. Gambaran ini saja mungkin membuat kita menganggap prebendalisme sebagai korupsi karena suatu pemerintahan yang membiayai dirinya sendiri melalui ekstraksi harus rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Penelitian ini berargumen bahwa ada keuntungan yang berbeda untuk prebendalisme yang telah diabaikan. Mirip dengan waralaba perusahaan (atau kontrak), prebendalisme adalah skema insentif berdaya tinggi, di mana agen publik sangat termotivasi untuk membiayai diri mereka sendiri.

Weber menjelaskan bahwa tidak adanya sistem pengumpulan pajak yang stabil dan ekonomi yang cukup menghasilkan uang membuat para penguasa terlalu

memberatkan untuk membayar gaji reguler administrator dengan uang. Namun hal ini berbeda dengan yang terjadi di China. Birokrasi China secara resmi dibagi menjadi tiga kategori fiskal: didanai penuh, sebagian didanai, dan didanai sendiri. Unit yang didanai penuh menerima dana negara penuh untuk kebutuhan anggaran dasar. Unit yang didanai sebagian menerima beberapa subsidi keuangan dari pemerintah dan unit yang didanai sendiri diharapkan menghasilkan seluruh pendapatan mereka. Birokrasi yang berharap untuk mengucurkan bonus, tunjangan, dan tunjangan staf tambahan, atau untuk membangun gedung kantor baru harus menghasilkan pendapatan tambahan dalam bentuk “penerimaan bukan pajak”.

Penelitian Jens Andvig (2006) lebih jauh membicarakan bahwa persoalan korupsi merupakan aktivitas transaksional. Mode transaksional (atau mode koordinasi mikro) menetapkan seperangkat aturan untuk keterlibatan antara setidaknya dua orang, pengambilan keputusan, informasi, dan struktur motivasi yang memandu tindakan agen yang beroperasi dalam mode itu. Sejauh ini, jenis transaksi yang paling umum untuk diserbu korupsi adalah mode transaksi Birokrasi, yang masih mengarahkan sebagian besar pengeluaran pribadi dan publik dalam masyarakat modern. Di sini ditentukan satu set posisi, yang dialokasikan serangkaian tugas, struktur pengambilan keputusan di mana atasan dapat memberikan perintah kepada pemegang jabatan dari posisi tingkat yang lebih rendah, resep formal untuk posisi mana yang dapat berinteraksi dengannya, aturan untuk remunerasi, dan sebagainya. Secara formal, motivasi utama adalah kepatuhan terhadap perintah atasan dan empati terhadap tujuan organisasi. Insentif ekonomi utama bagi anggota biasanya promosi, mungkin berdasarkan kompetensi, yaitu kemampuan pemecahan tugas di posisi yang lebih rendah.

Literatur mengenai konsep birokrasi sangatlah penting dalam penelitian ini karena untuk memahami bagaimana pola perilaku birokrasi terutama berkaitan dengan profesionalisme dan bagaimana manajemen administrasi birokrasi. Hal ini karena aktor birokrasi dalam penelitian ini memiliki pola unik khususnya dalam

pembiayaan. Banyak orang yang berpikir bahwa proses pendanaan birokrasi adalah satu pintu secara struktur atas-bawah. Namun dalam penelitian ini, meskipun konsep mekanisme pembiayaan bersifat atas-bawah, kantor cabang dinas yang berada di level kecamatan ternyata terkoneksi langsung dari provinsi ke kantong pribadi koordinator penyuluh yang berada di kecamatan, tidak berada di level struktural atau dinas kabupaten. Sehingga kecamatan hampir memiliki kewenangan penuh dalam alokasi dana. Oleh sebab itulah pemotongan alur yang terjadi dalam distribusi anggaran justru memungkinkan adanya negosiasi yang teratur antara penyuluh dengan pihak struktural.

2.4. Teori Analisis

Penelitian ini akan menggunakan tiga teori untuk menganalisis fenomena penyelewengan anggaran. Pertama, interaksionisme simbolik digunakan untuk menganalisis bagaimana interaksi yang terjadi antar berbagai aktor baik yang terlibat maupun tidak terlibat tetapi memiliki peran dalam mendukung aktivitas tersebut. Kedua, fenomenologi digunakan untuk menganalisis bagaimana realita yang dibangun para aktor terhadap aktivitas yang telah mereka lakukan termasuk bagaimana mereka mengalami dan memaknai aktivitas tersebut. Ketiga, teori *negotiated order*, merupakan teori yang paling utama dalam penelitian ini. Selain penelitian ini akan mencabar teori ini, *negotiated order* sangat berperan untuk menganalisis bagaimana negosiasi yang dilakukan dan bagaimana perubahan bentuk tatanan yang menjadi hasil dari keberhasilan negosiasi antar berbagai aktor.

2.4.1. Interaksionisme Simbolik

Pandangan Mead akan psikologi sosial didominasi oleh pandangan bahwa manusia dan aturan sosial dibentuk bukan sebagai fakta yang telah lengkap, tetapi berproses dan akan membentuk. Disinilah Mead memiliki pemikiran yang rumit sekaligus yang mendasar untuk memahami bagaimana proses individu bertindak didalam sebuah organisasi yang dinamakan sebagai masyarakat (Poloma, 2010).

Pandangan yang menarik dikemukakan oleh Faris dalam Mead & Miller (1982) dalam memahami pandangan Mead tentang individu dan masyarakat, bahwa kemungkinan bukan pikiran yang pertama kali muncul lalu diikuti oleh organisasi atau masyarakat, tetapi masyarakatlah yang pertama kali muncul lalu membentuk pikiran.

Pandangan Mead akan salah satu teori median didukung secara kuat oleh Baldwin (1986). Setidaknya terdapat dua alasan besar mengapa Baldwin (1986) mendukung Mead. Pertama, Ia memandang secara teoritis, Mead berhasil menyusun secara integratif seluruh fenomena sosial baik pada level mikro dan makro seperti halnya ekologi, perubahan sosial, masyarakat, perilaku, kognisi, bahasa, psikologi, sosial, dan fisiologi. Kedua, Mead memberikan pandangan yang lebih terpadu bagi perkembangan disiplin ilmu sosial, yakni pemahaman secara mikro dan makro. Meskipun demikian, Mead mampu menawarkan suatu sistem yang lebih luwes karena Mead memiliki komitmen yang kuat terhadap data dan teori tentang seluruh sistem sosial yang dapat diintegrasikan secara seimbang (G. Ritzer & Goodman, 2004).

Thomas (1978) memandang bahwa melalui perkembangan merupakan faktor penting dalam melihat bagaimana manusia memperoleh kemampuan dalam mendefinisikan serta membangun situasi melalui simbol-simbol disekitarnya. Dengan kata lain manusia lah yang mendefinisikan situasi tersebut daripada situasi tersebut disajikan secara obyektif kepada mereka. Penjelasan interaksi ini diperkuat oleh Glaser & Strauss (1964) dalam salah satunya karyanya yang berjudul “Awareness Contexts and Social Interaction”. Dalam buku ini menjelaskan konteks kesadaran yang membentuk interaksi antar manusia. Hal ini didasari pandangan bahwa kesadaran yang menjadi pusat interaksi bisa menjadi kompleks. Terdapat dua alasan: pertama, interaksi sangat mungkin tidak hanya melibatkan dua orang, tetapi bisa dua atau tiga orang. kedua, setiap aktor terlibat kemungkinan merupakan perwakilan dari sebuah sistem dengan persyaratan khusus, dan kemungkinan memiliki kepentingan

yang lebih tinggi, serta bagaimana orang tersebut mengelola identitasnya dengan orang lain.

Stryker (1980) adalah pakar sosial yang terpengaruh interaksionisme simbolik Mead. Perbedaannya Ia memperluasnya dan fokus pada masyarakat. Ia memiliki setidaknya delapan postulat dalam memahami interaksionisme simbolik: pertama, bahwa tindakan manusia tergantung pada dunia yang diberi nama dan klasifikasi tersebut memiliki makna bagi para aktor. Klasifikasi tersebut merupakan hasil dari interaksi dengan orang lain dan itu mempengaruhi bagaimana orang berperilaku. Kedua, adanya simbol merupakan poin penting dalam sebuah interaksi karena itu yang menjelaskan posisi sosial. Ketiga, Stryker (1980) mengakui struktur sosial yang lebih besar meskipun Ia adalah seorang interaksionis. Keempat, Stryker (1980) berpandangan bahwa orang tidak hanya berusaha memaknai orang lain, tetapi juga memaknai dirinya sendiri. Kelima, dalam hal berinteraksi, orang akan melakukan definisi situasi yang dapat dilihat menjadi tiga hal: (a) memberlakukan definisi makna padanya; (b) pada partisipan lain; (c) pada bagian tertentu dari definisi tersebut. Keenam, perilaku sosial tidak ditentukan oleh makna sosial. Ketujuh, Stryker berpandangan sangat berani karena berpandangan struktur sosial mampu membatasi peran sejauh mana Ia “diciptakan” dan bukannya “diperoleh”. Kedelapan, terciptanya sebuah peran akan menciptakan perubahan sosial.

Blumer sebagaimana dikutip Poloma (2010) memberikan poin-poin utama dalam memahami interaksionisme simbolik:

1. Masyarakat pada hakekatnya terdiri dari manusia yang saling berinteraksi antar satu sama lain. Kegiatan tersebut merupakan aktivitas bersama yang membentuk apa yang dikenal sebagai organisasi atau struktur sosial.
2. Interaksi tersebut merupakan kumpulan dari berbagai aktivitas manusia. Tetapi tidak semua aktivitas tersebut bisa disebut sebagai interaksionisme simbolik.

Interaksi yang terjadi antar individu dapat dikatakan sebagai interaksionisme simbolik apabila mengandung unsur penafsiran terhadap tindakan.

3. Blumer berpandangan bahwa dunia obyek diciptakan, disetujui, ditransformir, dan dikesampingan melalui interaksionisme simbolis. Dalam hal ini Ia membatasi hanya pada tiga obyek: (a) obyek fisik, seperti meja, tanaman, atau mobil; (b) obyek sosial, seperti guru, menteri, atau teman; (c) obyek abstrak, seperti nilai, hak dan peraturan.
4. Manusia tidak hanya mengenal obyek secara eksternal, tetapi mereka dapat melihat dirinya sebagai obyek. Sehingga seseorang dapat mengenali dirinya sebagai seorang mahasiswa, suami, dan seseorang yang baru saja menjadi seorang ayah.
5. Tindakan manusia merupakan hasil interpretatif yang dibuat oleh manusia itu sendiri.
6. Tindakan tersebut saling memiliki keterkaitan dan memiliki kesesuaian antar anggota kelompok. Tindakan tersebut dianggap sebagai tindakan bersama yang dibatasi. Sebagian besar dari tindakan bersama tersebut terjadi secara berulang-ulang dan stabil. Tindakan tersebut pada akhirnya melahirkan apa yang disebut para pakar sosiologi sebagai “kebudayaan” dan “aturan sosial”.

Ritzer (1992) berusaha merangkum pendapat dari para ahli interaksionisme simbolik dan melihat masa post-Blumerian yang lebih sintetis daripada era Blumer. Menurutnya interaksionisme simbolik mulai beralih dari makro dan mulai mengombinasikan pandangan asli dengan pandangan dari teori-teori mikro seperti analisis percakapan, etnomedologi, pertukaran, dan fenomenologi. Ritzer juga melihat terdapat integrasi secara pandangan di dalam interaksionisme simbolik, seperti fungsionalisme struktural maupun para tokoh makro lainnya seperti Parson, Durkheim, Simmel, Weber, serta Marx. Secara lebih jauh interaksionisme simbolik

mulai mengintegrasikan dengan pandangan feminisme radikal, posmodernisme, dan pos strukturalis.

Penelitian ini menggunakan teori interaksionisme simbolik dengan teori ini didasarkan pada penelitian sebelumnya yang dikembangkan oleh Chicago School seperti Mead, Goffman, dll. Meskipun Strauss (1993) dalam bukunya yang berjudul “Continual Permutations of Action” dimana Ia mengawali *negotiated order* berangkat dari teori aksi, namun isi buku tersebut lebih mengarah bagaimana aksi tersebut merupakan hasil respon terhadap orang lain. Dari sini Strauss (1993) mengawali bahwa aksi tidak lepas dari interaksi dengan orang lain. Pemikiran inilah yang membawa bagaimana interaksionisme simbolik mulai mempengaruhi bagaimana teori ini bekerja. Interaksionisme simbolik bertentangan dengan epistemologi fungsionalis yang dominan dalam sosiologi Amerika pada saat itu. Fungsionalisme berfokus pada tatanan sosial dan telah mengembangkan visi masyarakat dan organisasi yang struktural dan relatif statis, terdiri dari aktor-aktor yang dipandu atau dibatasi oleh peran, norma, dan nilai.

2.4.2. Fenomenologi

Bagian ini akan menggunakan teori fenomenologi sebagai salah satu alat analisis untuk mengkaji fenomena yang sedang diangkat kedalam topik penelitian. Fenomenologi sebagai teori sebenarnya memiliki spektrum yang luas dalam kajian. Sehingga bagian ini akan menjelaskan beberapa konsep yang mendasari teori ini pertama kali dibentuk oleh Edmund Husserl dan perubahan yang dilakukan oleh Alfred Schutz.

Schutz (1970) dalam menganggap fenomenologi sebagai sarana paling memadai untuk mendukung ilmu sosial secara filosofis ketika diasumsikan bahwa obyek analisis mereka didasarkan pada pengalaman dan tindakan manusia (Carrington, 1979). Menurut Husserl (2012) dalam (Suddick et al., 2020) makna yang dapat diintuisi melalui kesadaran dapat digambarkan secara tepat sebagai intuisi

dengan bantuan suatu metode yang disebutnya sebagai sikap dan reduksi fenomenologis. Dalam memahami kesadaran individu terhadap realita setidaknya harus memahami pola bahasa. Goulding (2005) memahami bahasa adalah media sentral untuk mentransmisikan makna dan demikian memberikan orientasi metodologis untuk fenomenologi kehidupan sosial yang berkaitan dengan hubungan antara penggunaan bahasa dan obyek pengalaman. Selain itu, berkenaan dengan bagaimana dalam proses penyelidikan, fenomenolog hanya memiliki satu sumber data yang sah, yaitu pandangan dan pengalaman para partisipan itu sendiri. Ini dengan sendirinya mengasumsikan bahwa pandangan partisipan dianggap sebagai “fakta”.

Sundler et al. (2019) berpendapat pemahaman pengalaman hidup terkait erat dengan gagasan intensionalitas kesadaran, atau bagaimana makna diciptakan. Gagasan intensionalitas mencakup bagaimana kesadaran selalu diarahkan pada sesuatu, yang berarti bahwa ketika dalam proses pemahaman terhadap suatu obyek, maka obyek tersebut dipahami sebagai “sesuatu” yang memiliki makna. Selain itu dalam menganalisis makna, analisis dimulai dari bagaimana melakukan identifikasi dan saling terkait antar satu dengan yang lain. Analisis ini bertujuan supaya mendapatkan pemahaman kompleksitas makna dalam data yang diperoleh.

Lundh (2020) melihat setidaknya terdapat empat poin bagaimana pengalaman subyektivitas Husserl (1970) dalam membentuk dunia: Pertama, *embodiment*. Salah satu alasan mengapa perwujudan menjadi asumsi kuat adalah karena subyektivitas individu tertanam kuat didalam tubuh yang secara spasial terletak “disini”, berbeda dengan “disana”. Ini berfungsi sebagai pusat pengalaman kita dalam “membentuk” dunia. Dengan kata lain, posisi tubuh menentukan perspektif dan persepsi kita tentang dunia. Namun alasan yang lebih kuat adalah karena manusia “memegang kekuasaan” atas kendali tubuh mereka sendiri. Artinya setiap manusia memiliki kemampuan dalam menggerakkan tubuhnya, mengubah posisi secara aktif menjelajahi lingkungan bahkan mempengaruhi lingkungan mereka dengan berbagai cara.

Kedua, temporalitas. Pandangan ini didasari atas dasar subyektivitas kita berlabuh pada momen saat ini yang terus berubah. Pada saat yang sama, analisis fenomenologis menunjukkan struktur temporal pengalaman subyektif tidak dapat direduksi menjadi urutan yang terpisah, tetapi berlapis. Pengertian berlapis karena pada dasarnya tidak hanya momen yang terjadi saat ini, tetapi juga retensi di masa lalu. Seperti yang ditekankan oleh Husserl bahwa ini tidak melibatkan memori dalam arti ketat, tetapi secara tersirat bahwa persepsi terbentuk dari waktu ke waktu.

Ketiga, intensionalitas. Pandangan ini mengacu pada beberapa jenis obyek yang terjadi secara disengaja. Selanjutnya pergerseran antara sikap alami dan sikap fenomenologis menggambarkan bahwa kita juga memiliki kemampuan untuk mengubah sikap. Sebagaimana Husserl berpendapat bahwa aspek terpenting dari subyektivitas sadar kita bahwa kita dapat dengan bebas menyesuaikan sikap kita yang didefinisikan sebagai sikap yang mencakup semua hal, termasuk yang menjadi motivasi, kemauan, pengetahuan, dan tindakan dengan cara tertentu.

Keempat, intersubyektivitas. Pandangan ini mengacu pada fakta bahwa kita memandang diri kita sebagai satu subyek diantara subyek yang lain. Masing-masing subyek yang terpisah saling mendefinisikan pusat pengalaman dengan perspektif subyktifnya tentang dunia dan intensionalitas spesifiknya. Kekuatan pada aspek ini bahwa individu cenderung memahami subyektivitas individu yang lain secara analogi serupa dengan subyek kita sendiri.

Untuk memahami dunia intersubyektivitas, Schutz menjelaskan kedalam tiga postulat: pertama, bahwa sebagian besar pengetahuan yang dimiliki oleh manusia memiliki asal usul sosial. Asumsi ini dimaksudkan untuk menunjukkan isi kehidupan budaya tidak berasal dari pengalaman pribadi tetapi diberikan melalui pengaturan kelembagaan yang kurang lebih terorganisir secara formal. Postulat kedua, bahwa pengetahuan didistribusikan secara sosial merupakan perluasan dari perbedaan William James antara "pengetahuan tentang kenalan" dan "pengetahuan tentang"

(James et al., 1890). Postulat ketiga, "timbang balik dari perspektif" yang dikonseptualisasikan untuk menunjukkan bagaimana individu, meskipun dipisahkan oleh ruang dan waktu, berhasil membentuk dunia intersubjektif.

Schutz melihat postulat ini sebagai menunjukkan bahwa, sejak awal, individu tidak menghadapi "dunia pribadi" tetapi berada pada domain public atau intersubjektif. Dunia intersubjektif ditandai melalui fakta bahwa kita bertindak dan berinteraksi didalamnya untuk mendominasi dan mengubahnya dalam hidup berdampingan sesama manusia (Dreher, 2011). Namun, ketiga postulat tersebut sudah mengandung tanda dikotomi. Pertama, pengetahuan, meskipun sangat umum, pada intinya mempertahankan kumpulan pengalaman pribadi. Kedua, meskipun bentuk pengetahuan didistribusikan secara sosial, hal itu dapat direduksi menjadi kepemilikan individu dalam dua bentuk, pengetahuan dan pengetahuan tentang.

Tujuan Schutz sebenarnya adalah untuk menyelidiki pola tindakan dan interaksi sosial yang mendasari konstruksi tindakan dan tipe pribadi dalam pikiran akal sehat seseorang. Schutz menggunakan istilah "tindakan untuk mengarah pada perilaku manusia yang direncanakan oleh aktor terlebih dahulu. Schutz setidaknya memiliki definisi mengenai dunia kehidupan dan sikap natural. Ia mendefinisikan dunia kehidupan sebagai realitas yang dialami dalam sikap natural oleh orang dewasa yang memiliki sikap kewaspadaan yang bertindak didalamnya dan ditengah-tengah sesama manusia. Sedangkan sikap alami merupakan keadaan kesadaran dimana seseorang menerima realitas kehidupan sehari-hari sebagai sesuatu yang diberikan (Dreher, 2011).

Menariknya perdebatan yang diciptakan dengan mempertahankan subyek sebagai pusat atau inti dari dunia intersubjektifitas membuat Schutz secara khusus menggambarkan aktor berperan penting dalam dunia intersubjektifitas. Ia menggambarkan hanya seorang aktor sajalah yang tahu kapan tindakannya dimulai dan kapan berakhir, dan mengapa tindakan tersebut harus dilakukan (Schutz, 1996).

Fakta yang memberikan kedaulatan aktor untuk memberikan makna subyektif menyiratkan secara tegas bahwa aktor dan dia sendiri yang tahu apa yang dia lakukan, mengapa melakukan, pada bagian apa dia mengawali dan mengakhiri (Schutz, 1967). Selain itu Schutz menyatakan bahwa terdapat aspek temporal dan spasial yang mendasari postulat intersubjektivitas dalam membentuk “inti internal ego” dan “pribadi privasi mutlak”. Inti ini dianggap mengandung totalitas pengalaman hidup setiap individu dan karena pribadi, terbuka hanya untuk individu yang bersangkutan (Schutz, 1967).

Selain itu terdapat perbedaan antara metodologi yang digunakan dalam pemaknaan subyektif antara Weber dan Schutz. Menurut Weber makna subyektif ini dapat dipahami secara observasi, yaitu dapat ditangkap melalui pengamatan langsung. Pemahaman secara metode ini mengacu pada kerangka makna yang lebih luas di mana suatu tindakan "diinterpretasikan dengan demikian" (yaitu ditafsirkan menurut makna subjektifnya). Masalahnya adalah pemahaman observasional atau *aktuelles Verstehen*, selama ini mengalami ketidakmampuan untuk membuka makna pengalaman hidup individu bagi pengamat. Schutz mencontohkan pengalaman seseorang yang tiba-tiba pecah akan kemarahan. Tentu dari hal ini pengamatan observasi hanya mendapatkan makna dalam konteks obyektif, yaitu kronologi kemunculan kemarahan berbeda dalam konteks kemarahan dimana subyek menjelaskan alasan kemunculan kemarahannya (Costelloe, 1996).

Dalam fenomenologi Schutz, intersubjektivitas dipandang sebagai fitur yang diberikan secara ontologis dari dunia sosial, dan analisis diarahkan pada sikap dan keyakinan konstitutif yang memungkinkan sudut pandang seperti itu bagi anggota dunia sosial. Menariknya filsafat ini mendasari obyek didunia “nyata” adalah hasil dari sebuah reduksi yang menjadi obyek kesadaran langsung yang terbentuk didalam dan melalui tindakan kesadaran yang disengaja. Sehingga hubungan dasar makna di dunia merupakan bentuk kesadaran langsung. Terdapat perbedaan antara sikap natural dengan fenomenologis yang digagas oleh Schutz. Sikap natural memandang

kesadaran sebagai “objek” di dunia, sedangkan sikap fenomenologis memandang “dunia” sebagai objek kesadaran (Heap & Roth, 1973).

Pemahaman intersubektivitas juga yang mendasari bagaimana fenomena antar satu individu dengan individu yang lain memiliki makna berbeda akan suatu obyek. Ketika mengklaim bahwa seseorang dapat mengalami peristiwa pengalaman yang sama dengan orang lain, dan sebagai akibatnya tidak secara eksklusif harus bergantung pada dan menggunakan kesimpulan, imitasi atau proyeksi atas kesamaan makna. Ini tidak berarti bahwa seseorang dapat mengalami orang lain dengan cara yang persis sama seperti dia sendiri, atau bahwa kesadaran orang lain dapat diakses oleh individu yang satu dengan cara yang persis sama seperti kesadaran individu yang lain. Akses orang kedua (dan ketiga) ke kondisi psikologis memang berbeda dari akses orang pertama. Tetapi pemahaman terhadap pemaknaan terhadap subyek tidak boleh membuat kesalahan dengan membatasi dan menyamakan akses pengalaman dengan akses antara orang pertama dengan individu selanjutnya (Zahavi, 2010).

Schutz menggambarkan sebuah metafora seorang penebang kayu. Schutz tidak menolak bahwa pada batas tertentu kita dapat mengatakan memahami pengalaman usaha penebang kayu saat Ia menggunakan kapaknya. Namun dalam batas tertentu kita tidak benar-benar memahami alasan mengapa Ia mengambil tindakan dengan posisi tertentu berbeda dari apa yang kita bayangkan. Begitu juga halnya seperti aspek-aspek kesadaran orang lain seperti kesedihan, kegembiraan, kesedihan, rasa sakit, rasa cinta, memohon, cinta, kemarahan, dan ancaman merupakan fenomena yang dapat dirasakan oleh setiap individu. Tetapi ketika kita berbicara tentang pemahaman (kehidupan psikologis) orang lain, yang kita maksudkan adalah kita memahami apa yang orang lain lakukan, mengapa mereka melakukan apa yang mereka lakukan, dan apa artinya bagi mereka. Dengan kata lain, pemahaman interpersonal secara krusial melibatkan pemahaman tentang tindakan orang lain, tentang mengapa, makna, dan motif mereka. Untuk mengungkap aspek-aspek ini, tidak cukup hanya mengamati gerakan dan tindakan ekspresif, kita juga harus

mengandalkan interpretasi, kita juga harus menarik konteks makna yang sangat terstruktur (Schutz, 1967).

Mengadopsi atas modifikasi ide sentral Husserlian, Schutz berbicara tentang tesis umum tentang diri lain, dengan demikian menunjukkan keyakinan mendasar kita bahwa orang lain memiliki pengalaman yang nyata, bertahan dan secara sadar mengalami pengalaman subjektif. Meskipun benar bahwa pengetahuan teoretis atau pengalaman masa lalu dapat memfasilitasi pemahaman kita tentang apa yang sedang dilakukan seseorang dan apa yang dia pikirkan atau rasakan (itulah sebabnya seorang dokter kandungan atau ibu mungkin lebih mampu memahami apa itu wanita melahirkan. melewati masa remaja), poin yang valid (jika agak sepele) mengenai segi konkret dari pemahaman interpersonal harus dibedakan dari pandangan yang salah bahwa keyakinan kita bahwa kita dihadapkan pada makhluk yang berpikiran sama adalah hasil dari berteori atau simulasi. Dengan demikian, Schutz berulang kali menekankan karakter berlapis-lapis dari dunia sosial dan berpendapat bahwa salah satu tugas penting sosiologi fenomenologis adalah melakukan analisis yang cermat terhadap strata yang berbeda ini. Ini jelas tergantung pada bagaimana seseorang memahami pengertian langsung dan teoritis (Zahavi, 2010).

Terdapat perbedaan pendapat mengenai fenomenologi Husserl dan Schutz. Husserl sebagai penggagas pemahaman awal mengenai fenomenologi berawal dari beberapa dasar pemikiran yang utama, yaitu mengenai dunia-kehidupan dan sikap alami. Pemahaman secara dasar Husserl untuk memisahkan pengalaman individu berdasarkan atas dasar dunia-kehidupan dan sikap alami sebagai bagian yang harus ditelusuri. Husserl cenderung menekankan kondisi kehidupan duniawi sehari-hari dimana individu adalah yang berperan untuk menavigasikan ruang dan waktu.

Setidaknya terdapat tiga poin penting dimana gagasan Schutz dapat diterapkan pada penelitian ini. Pertama, Schutz menolak pemisahan Husserl akan dunia kehidupan dan sikap alami oleh individu. Schutz mengakui bahwa adanya struktur

kehidupan yang dialami oleh individu namun kehidupan yang berlapis bukan berarti menghasilkan pemisahan makna seperti yang digagas oleh Husserl. Justru makna terbentuk melalui kehidupan berlapis individu. Schutz mencontohkan bahwa mimpi juga merupakan bagian yang membentuk pengalaman individu. Pengalaman lain yang dibentuk oleh struktur kehidupan lainnya tentu membentuk satu pemahaman makna. Oleh sebab itu Schutz melihat kehidupan yang terstruktur tersebut kedalam sikap ilmiah. Dunia kehidupan yang terdiri dari struktur Schutz memberikan istilah "provinsi makna", yang ditandai oleh "gaya kognitif" oleh individu tertentu, orientasi atau sikap di mana individu beroperasi pada tingkat dunia duniawi. Oleh sebab itu Schutz mengganti istilah menjadi sikap ilmiah untuk menyelidiki struktur kehidupan yang dialami individu. Namun Schutz sebenarnya tidak menolak model penyelidikan Husserl mengingat Ia menggunakan istilah dunia-kehidupan dan sikap alami secara bergantian.

Schutz dalam karyanya sulit untuk membedakan antara struktur kesadaran yang disengaja dan sikap alami dimana struktur ini dipahami. Alih-alih membedakan alam-alam dalam kehidupan struktur manusia, Schutz meruntuhkan pembedaan itu dan menggunakan "dunia-kehidupan" dan "sikap alami" secara bergantian. Schutz mendefinisikan dunia kehidupan sebagai realitas yang dialami dalam sikap alami oleh orang dewasa yang waspada terhadap segala tindakannya didalam atau ditengah-tengah sesama manusia. Sedangkan sikap alami adalah suatu keadaan yang dilandasi kesadaran dimana kita menerima realitas kehidupan sehari-hari sebagai sesuatu yang diberikan (Dreher, 2009).

Dalam pengertian lain sederhananya, Schutz menggunakan istilah "dunia-kehidupan" dan "sikap alami" untuk menunjuk pada provinsi realitas dimana manusia terus-menerus berpartisipasi pada suatu kondisi yang tidak terelakkan. Pada kesempatan lain meskipun tidak secara konsisten, Ia merujuk pada "dunia kerja" (*wirkelewelt*) yang berbeda dengan dunia kesadaran dan itu yang menjadi latar belakang, provinsi praktik, dan tindakan. Singkatnya, Schutz menggabungkan

struktur kehidupan pada satu titik, dunia yang menggambarkan realitas sosial umum yang harus diselidiki sebagai dasar fundamental ilmu sosial (Costelloe, 1996).

Kedua, intersubektivitas. Schutz menolak dunia yang dipenuhi subyektivitas sebagaimana yang digagas oleh Husserl. Gagasan ini didasari bahwa kehidupan sosial tidak hanya bisa dipenuhi oleh pengalaman subyektivitas secara perorangan, namun sesungguhnya manusia hidup berada pada domain publik. Kehidupan yang terdiri dari berbagai struktur membawa kehidupan individu tidak lepas dengan kehidupan individu yang lainnya. Schutz mendasari dunia intersubektivitas berawal dari bagaimana pengetahuan diberikan dan diterima dari satu individu dengan individu yang lain. Hal ini karena pengetahuan didapat atas dasar pengalaman subyektif yang dimiliki oleh setiap individu atas pemaknaan terhadap kehidupan yang terstruktur. Sehingga dunia pengalaman subyektivitas sebenarnya terbantahkan akan adanya domain publik dimana bercampur antar subyektivitas orang lain. Pemahaman Schutz juga diamini oleh Moustakas yang memandang penyelidikan fenomenologi menuju pada dunia intersubektivitas pengalaman subyek.

Munculnya gagasan yang lebih melihat dunia intersubektivitas yang berada pada domain publik, Schutz menambahkan fokus penyelidikan fenomenologi terletak pada kekhasan fenomena. Adanya kehidupan yang terstruktur dimana individu membentuk provinsi makna masing-masing maka hal ini akan menyulitkan melakukan penyelidikan. Adanya kekhasan fenomena yang digagas oleh Schutz membantu untuk mengkategorikan kehidupan makna oleh subyek. Schutz berfokus pada “kekhasan” fenomen sebagai dasar untuk kategorisasi peserta dan pemahaman tatanan secara ekstensial. Oleh sebab itu, dia memberikan saran bahwa kajian sosiologislah yang mampu menggambarkan detail kompleks ini karena tidak seperti pendekatan filosofis yang abstrak dari dunia kehidupan. Schutz melihat proyek pendekatan sosiologis yang dibangunnya berkonsentrasi pada detail pengalaman hidup pada tingkat kehidupan sehari-hari itu sendiri. Inilah yang disebut Schutz sebagai fenomenologi sikap alami.

2.4.3. Negotiated Order Theory

Penelitian ini akan menggunakan teori *negotiated order* sebagai sebuah teori analitis. *Negotiated order theory* merupakan teori sosiologi yang mengeksplorasi bagaimana makna diciptakan melalui interaksi manusia dan terdapat negosiasi yang berkelanjutan. Asumsi utama teori ini adalah, bahwa “...sebuah organisasi bersatu bukan karena struktur perannya, tetapi karena para anggotanya secara sadar atau tidak sadar membangun dan merekonstruksi tatanan, terus-menerus menegosiasikan pengaturan formal dan informal di antara mereka sendiri” (Baïada-Hirèche, et.al., 2011, hlm. 19 dalam Cornforth & Macmillan, 2016).

Tatanan dinegosiasikan memiliki sejarah panjang dalam filsafat sistem sosial. Cita-cita memiliki tanggung jawab untuk diri sendiri dalam lingkungan sosial berasal dari masa Yunani kuno. Aristippus, Zeno dan beberapa libertarian Yunani awal memotivasi orang lain untuk bertindak. Cita-cita yang sama ini kemudian ditunjukkan dalam tulisan-tulisan para filsuf seperti Voltaire, Diderot, dan Rousseau. Para filsuf ini membenci penyalahgunaan wewenang dan bermain-main dengan gagasan tentang masyarakat tanpa pemerintah. "*Hukum yang dirancang secara manusiawi, bukan merupakan produk kebijaksanaan, tetapi akibat dari ketakutan dan keserakahan, harus dibatalkan dan diganti dengan keputusan orang-orang yang berakal*" (Madison, 1928 dalam Parhankangas, Ing, Hawk, Dane, & Kosits, 2004)). Kropotkin memandang dunia fisik sebagai proses pengaturan diri dan penyesuaian diri di mana masyarakat memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri. Dia bermain dengan konsep tatanan alam sebagai alternatif otoritas sosial eksternal dan sebagai platform untuk meningkatkan pentingnya penilaian individu.

Maines (1982) merangkum tiga gagasan sentral dari konsep Strauss (1978) untuk mengawali teori *negotiated order* supaya dapat dipahami lebih mudah. Konsep pertama adalah negosiasi, yang mengacu pada jenis interaksi aktual yang dilakukan oleh para peserta dan strategi yang digunakan. Konsep kedua adalah konteks

negosiasi, yang mengacu pada fitur-fitur yang relevan dari setiap *setting* yang secara langsung masuk ke dalam negosiasi dan mempengaruhi jalannya negosiasi. Konsep ketiga adalah konteks struktural, yang mengacu pada situasi transendensi besar di mana konteks negosiasi berjalan. Konseptualisasi ini mengakui stabilitas dari suatu organisasi, tetapi fitur tersebut, seperti aturan dan kebijakan, kelompok kerja, hierarki dan pembagian kerja, ideologi, garis karir, dan tujuan organisasi, dianggap sebagai latar belakang organisasi dan dimana orang berinteraksi setiap hari serta berusaha menyelesaikan pekerjaan mereka.

Strauss (1993) merangkum tujuh poin utama sebagai rumusan dalam memahami teori ini:

1. Tatanan sosial adalah tatanan yang dinegosiasikan: Dalam organisasi yang diteliti, tampaknya tidak akan ada hubungan organisasi tanpa negosiasi yang menyertainya.
2. Negosiasi khusus tampaknya bergantung pada kondisi struktural tertentu yaitu, siapa yang bernegosiasi dengan siapa, kapan, dan tentang apa. Jadi negosiasi itu berpola, bukan kebetulan.
3. Produk negosiasi (kontrak, kesepakatan, "aturan", dan sebagainya) semuanya memiliki batas waktu, karena pada akhirnya akan ditinjau, dievaluasi kembali, direvisi, dicabut atau diperbarui.
4. Tatanan yang dinegosiasikan harus dikerjakan, dan dasar-dasar tindakan bersama perlu terus-menerus disusun kembali. Tidak hanya negosiasi yang terus-menerus dihentikan, tetapi negosiasi baru juga dapat dilakukan setiap hari.
5. Perintah yang dinegosiasikan pada hari tertentu dapat dianggap sebagai jumlah total dari aturan dan kebijakan organisasi, bersama dengan kesepakatan, kesepakatan, pakta, kontrak, dan pengaturan kerja lainnya yang saat ini diperoleh.

Ini termasuk kesepakatan di setiap tingkat organisasi, setiap keputusan dan koalisi, dan termasuk kesepakatan terselubung dan terbuka.

6. Setiap perubahan yang menimpa pesanan yang dinegosiasikan-apakah sesuatu yang biasa atau lebih tidak biasa, “menyerukan” negosiasi atau penilaian kembali. Ini berarti perubahan konsekuen dalam tatanan yang dinegosiasikan.

7. Proses negosiasi yang terjadi setiap hari tidak hanya memungkinkan pekerjaan sehari-hari untuk diselesaikan, tetapi juga bereaksi terhadap aturan, kebijakan, dan konvensi dan pemahaman organisasi yang lebih formal dan permanen. Pada gilirannya, yang terakhir berfungsi untuk menetapkan batas dan beberapa arah negosiasi.

Salah satu asumsi kunci dari teori tatanan yang dinegosiasikan adalah bahwa suatu organisasi bersatu bukan karena struktur perannya, tetapi karena para anggotanya secara sadar atau tidak sadar membangun dan merekonstruksi tatanan, terus-menerus menegosiasikan pengaturan formal dan informal di antara mereka sendiri. Tatanan yang dinegosiasikan tidak harus dilihat sebagai suatu kebajikan dengan sendirinya, tetapi sebaliknya dalam terang keterbatasan yang muncul dari musuh alaminya, yaitu tatanan hukum. Tatanan yang dinegosiasikan dan tatanan hukum adalah pendekatan yang lebih cocok untuk lingkungan yang sangat berbeda. Negosiasi memberikan nilai terbatas dalam lingkungan yang dipenuhi dengan prediktabilitas atau didasarkan pada stabilitas. Tatanan yang dinegosiasikan adalah sarana yang kuat untuk mengatur proses dan hasil di mana semua peserta dapat terus berupaya meningkatkan kedudukan mereka tetapi hanya dapat menemukan keberhasilan dalam menemukan cara-cara kreatif untuk bertindak sehingga dapat dibuktikan meningkatkan kedudukan orang lain (Parhankangas et al., 2004).

Poin penting di sini adalah bahwa "sistem" tetap merupakan metafora daripada entitas tujuan; individu dalam aktivitas bersama tetap menjadi konstruktor dasar makna organisasi dan selalu beradaptasi dengan lingkungan karena lingkungan

merupakan hasil dari aktivitas itu sendiri yang terus-menerus diciptakan kembali untuk kita. Urutan negosiasi mengacu pada proses mendefinisikan situasi yang diliputi konteks pengalaman (dunia sosial), termasuk identifikasi dan pemilihan pengalaman budaya dan sumber daya yang berkontribusi pada suatu situasi, dan efek dari tatanan tersebut (Altheide, 1988). Dokko (2012) memahami bagaimana Strauss (1978) mendefinisikan kondisi kontekstual sebagai properti kontekstual terdekat yang menonjol dalam interaksi sosial. Dalam studi kasus khusus yang menggunakan perspektif tatanan yang dinegosiasikan, Ia mengidentifikasi kondisi kontekstual yang melayani tiga tujuan berbeda. Pertama, kondisi kontekstual menentukan jenis aktor yang berinteraksi dalam konteks negosiasi, dan hubungan agensi di antara mereka. Kedua, kondisi kontekstual dapat memiliki efek kausal pada interaksi sosial dan hasilnya. Ketiga, kondisi kontekstual dapat memediasi efek kausal dari beberapa kondisi kontekstual lainnya pada hasil interaksi. Kondisi kontekstual dari konteks negosiasi tertentu dapat melayani salah satu atau semua tujuan ini.

Bryant & Stensaker (2011) menggarisbawahi argumen kunci dari teori ini adalah bahwa tatanan sosial dalam organisasi ditentukan melalui negosiasi yang berlangsung antara individu, bukan melalui aturan formal dalam tingkat organisasi. Akibatnya teori ini menekankan sebuah tatanan yang terbentuk melalui proses interaksi yang kurang formal atau sama sekali non-formal. Dalam penjelasan yang lebih luas, teori ini sebenarnya tidak hanya secara sempit hanya menekankan terjadinya negosiasi wilayah kerja hanya sebatas negosiasi pembagian kerja seperti yang dijelaskan oleh Day & Day (1977). Strauss et al., (1963) menunjukkan bahwa bagaimana aturan dan struktur yang ada pada rumah sakit jiwa telah terjalin kedalam pengaturan kerja dokter, perawat, dan tim administratif. Teori yang dikembangkannya menunjukkan bagaimana konteks struktural dan organisasional berpengaruh baik mempengaruhi dan dipengaruhi oleh proses negosiasi (Bechky, 2011).

Pendekatan ini menekankan dinamika kerja dalam teori organisasi. Pertanyaannya yang sangat mendasar tentu saja, bukanlah apakah bagaimana negosiasi akan dilakukan, tetapi kapan dan dalam kondisi apa dan dalam kerangka apa (Stamato, 1991). Namun bukan berarti bahwa tatanan dapat dinegosiasikan tanpa batas waktu atau bahwa tidak ada faktor pembatas dalam pengaturan negosiasi. Ada kalanya kurangnya keteraturan tatanan sosial, karakter temporal yang tidak stabil dan fleksibilitas para pelaku interaksi dihadapkan dengan kebutuhan untuk bertindak melalui proses interaksional dalam situasi tertentu dimana meskipun terdapat aturan dan regulasi, ini tidak berarti secara preskriptif atau membatasi terus menerus (Wessels et al., 2019). Scott (2009) berpendapat bahwa dengan mempelajari tidak hanya para aktor mematuhi aturan tetapi juga bagaimana mereka melanggarnya dan menanggapi pelanggaran tersebut. Dari sini kita bisa melihat bahwa ditegakkan aturan atau bahkan terdapat pelanggaran aturan adalah sesuatu yang dapat dinegosiasikan.

Strauss setidaknya memaparkan empat prinsip *negotiated order* yang diringkas oleh Fine: pertama, Strauss secara provokatif berpendapat bahwa semua tatanan sosial merupakan hasil dari negosiasi. Kedua, Strauss menegaskan bahwa adanya sebuah negosiasi bergantung pada kondisi struktural organisasi yang berlaku. Ketiga, mereka memiliki batas waktu, dan mereka diperbarui, direvisi, dan disusun kembali dari waktu ke waktu. Keempat, adanya perubahan struktural memerlukan hasil dari revisi negosiasi. Artinya negosiasi mampu merubah sebuah tatanan organisasi kedalam bentuk wadah baru (Callaghan, 2008).

Dalam konteks ini Baiada-Hirèche et al. (2011) melihat konsep negosiasi sebagai konsep terbuka yang setara dengan penyesuaian timbal balik yang dikembangkan dengan interaksi antar individu yang mencoba untuk memecahkan sebuah masalah. Sebuah pengaturan yang dihasilkan "order", sebagai produk dari "negosiasi", dikatakan menghasilkan "pesanan yang dinegosiasikan". Teori tatanan yang dinegosiasikan menyoroti bahwa struktur, kognisi bersama, dan hubungan yang

dibangun oleh pengontrol membentuk konteks sosial dimana struktur sosial diberlakukan (Agur, 2013). Selain itu Strauss (1978) dalam Evans (2007) menekankan negosiasi adalah proses memberi dan menerima. Gagasan ini didasari bahwa pihak yang melakukan negosiasi satu sama lain bertujuan untuk menyesuaikan sistem dan membuatnya bekerja untuk mereka. Perundingan bersama mendukung negosiasi atas perubahan dramatis dari struktur formal (Bowers, 2011).

Konteks negosiasi tidak hanya dalam antar lembaga internal, namun terdapat studi yang memulai dengan negosiasi dengan pihak eksternal seperti penelitian Manning (2004) antara pemerintah dengan pihak swasta. Selain itu hubungan diluar kelembagaan juga didukung dalam penelitian Lapsley et al., (2011) yang melakukan penelitian bagaimana negosiasi dibentuk hubungan antara eksekutif dan legislatif yang terjadi dalam negara Skotlandia. Eksekutif merupakan aktor yang tidak diuntungkan sebagai kelompok minoritas dan mengharuskan berhadapan dengan kelompok legislatif yang mayoritas. Dari sini sebenarnya menarik untuk dianalisis lebih jauh bagaimana ketidakseimbangan kekuasaan terjadi juga selaras dengan ketidakseimbangan sumber daya. Eksekutif merupakan kelompok yang memiliki sumber daya yang jauh lebih besar tetapi dalam pengesahan anggaran membutuhkan wewenang lebih yang dimiliki oleh legislatif. Sebaliknya legislatif memiliki otoritas dalam melakukan pengesahan tetapi kekurangan sumber daya. Sehingga hal ini membutuhkan kemampuan negosiasi dan Lapsley, et.al., (2011) beranggapan bahwa pertemuan dibelakang layar menjadi penting. Penelitian Modell (2006) yang mempertemukan antara teori *negotiated order* dengan kekuasaan memperluas peran aktor dimana menambahkan peran stabilisator dalam negosiasi. Namun hal ini menjelaskan apakah stabilisator dalam negosiasi diperlukan karena tergantung dari arena dan kompleksitas negosiasi.

Penelitian yang sangat menarik ditulis oleh Lore'a Bai`ada-Hire`che (2011) karena teori tatanan negosiasi tidak selamanya berhasil dalam melakukan negosiasi, tetapi justru membentuk konflik baru didalam internal kelompok. Hal ini karena bisa

dipahami bahwa dalam proses melakukan negosiasi, kelompok tidak berdiri sebagai satuan yang utuh melainkan terdiri dari banyak individu. Selain itu teori ini tidak dapat berhasil dilaksanakan apabila faktor eksternal yang terjadi sangatlah dominan dalam mempengaruhi pihak yang telah bernegosiasi. Hal ini kembali menjadi titik lemah dari teori ini. Secara teoritik perubahan tatanan terjadi akibat adanya negosiasi pihak yang ingin merubah tatanan. Namun hal itu tidak berlaku apabila ada dalam sebuah situasi dan kondisi seperti sumber daya yang tidak ada satu pihak pun yang dapat mereka kontrol sehingga menjadi penyebab kegagalan. Hasil penelitian tersebut juga didukung dalam kasus yang diteliti oleh Forster (2011) mengenai hubungan Uni Eropa dengan negara-negara di Asia Tenggara. Dalam penelitian Forster (2011) menggambarkan meskipun sebenarnya aktivitas *negotiated order* telah berhasil dilaksanakan, namun dalam hal ini negosiasi berdasarkan kelompok memiliki kelemahan signifikan, pertama, setiap aktor didalam internal memiliki kepentingan yang berbeda. Kedua, terdapat pihak yang memberikan penekanan lebih terhadap batas di pihak lain yang menyulitkan proses negosiasi dan mendapatkann kesepakatan.

Chua & Myers (2018) melihat lebih jauh persoalan yang dialami dalam merubah tatanan yang dinegosiasikan dengan memadukan teori kontrol. Dengan menyoroti sejumlah elemen yang dimasukkan tatanan yang dinegosiasikan seperti struktur sosial, kognisi bersama, dan hubungan yang dibangun oleh pengontrol (modal sosial) membentuk konteks sosial yang berlaku, mereka menyarankan untuk tidak mengabaikan empat aspek penting. Pertama, konteks. Hal ini karena didasari asumsi bahwa seseorang tidak dapat memberlakukan kontrol dalam ruang hampa. Pandangan ini didasari atas dasar bahwa kontrol diberlakukan atas dasar mekanisme yang sudah ada sebelumnya. Kedua, *controlee*. Tatanan seringkali tidak berfungsi karena pihak yang dikendalikan mungkin memiliki perbedaan dengan pengontrol. Ketiga, *controller*. Pandangan ini secara kuat karena pengontrol juga memiliki interpretatif tersendiri terhadap tatanan. Selain itu ada perasaan secara kuat bahwa

pengontrol sendiri juga masih secara kuat dipengaruhi oleh struktur sosial yang ada. Menariknya pengontrol digambarkan sebagai peran yang memiliki kekuatan institusi yang tidak hanya memberikann pengontrol kekuatan dalam memberlakukan tatanan secara bebas, namun juga membatasi pengontrol untuk memberlakukan tatanan. Keempat, adalah negosiasi itu sendiri.

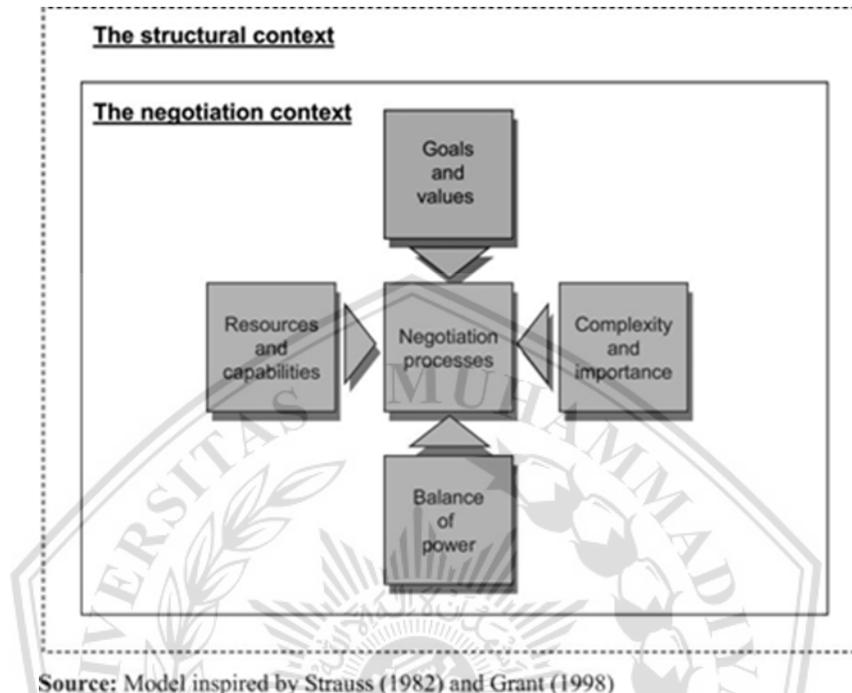
Balcom & Arluke (2015) memiliki permasalahan serius bagaimana kegagalan negosiasi justru tidak ditunjukkan atas dasar bagaiman negosiasi berlangsung dalam membentuk tatanan, tetapi ada perasaan yang secara kuat mempengaruhi individu dalam menaruh kepercayaan terhadap pihak lain yang bernegosiasi. Tetapi yang jelas satu hal, bahwa ada kalanya satu pihak terlalu kuat memiliki keyakinan terhadap standart tatanan yang berlaku akan memperkecil keberhasilan pihak lain yang akan melakukan negosiasi dan memiliki tatanan yang seimbang. Perluasan secara teoritik juga diteliti oleh Liberati (2017) yang melakukan penelitian dengan latar belakang yang serupa dengan penelitian Strauss. Liberati (2017) justru melibat bahwa perubahan tatanan yang terjadi memungkinkan perubahan peran yang terjadi pada aktor tertentu. Ia meneliti bagaimana dalam rumah sakit ketika dokter tidak ada di rumah sakit, perawat dapat menggantikan dokter tidak hanya dalam menangani pasien tetapi memberikan resep dokter berdasarkan hasil diagnosa beberapa kasus yang sama. Tetapi pertukaran peran seperti ini sangatlah kasuistik dan tidak dapat berlaku dalam semua arena.

Bishop dan Waring (2016) melihat kelemahan secara teoritik yang digunakan dalam beberapa penelitian dalam menggunakan teori ini. Setidaknya terdapat tiga elemen dari proses negosiasi yang dihasilkan dalam beberapa penelitian sebelumnya: pertama, ada (kurang lebih eksplisit) ketidaksepakatan tentang aktivitas atau situasi tertentu. Kedua, interaksi di sekitar ketidaksepakatan ini dicirikan oleh proeses negosiasi atau pertukaran, daripada otoritas atau kekutan langsung. Ketiga, hasil yang dicapai merupakan mempertahankan atau mengubah tatanan sosial. Meskipun teori ini hampir serupa dengan teori strukturasi milik Gidden (1995), namun sebenarnya

teori ini memiliki perbedaan yang mendasar. Giddens (1995) melakukan eksplorasi tentang bagaimana sistem dan struktur sosial diproduksi dan direproduksi melalui agensi manusia, yaitu, melalui tindakan. Sedangkan *negotiated order theory* Strauss berkaitan dengan proses di mana tatanan sosial dinegosiasikan dan makna dibangun dari sini. Bryant dan Stensaker (2011) berpendapat bahwa tatanan sosial yang berlaku dapat merupakan negosiasi yang berlangsung antara individu-individu di dalam konteks aturan dan proses formal. Meskipun mereka berdua berpendapat demikian, pendapat itu juga mencantumkan bahwa proses negosiasi akan berhenti pada interaksi formal. Hal ini karena sebenarnya proses negosiasi berlangsung secara terus menerus bahkan bentuk tatanan sosial sangat memungkinkan dibangun dalam skenario di belakang panggung. Bagi Strauss, negosiasi antara berbagai individu pada dasarnya membentuk aturan dan struktur organisasi formal. Akibatnya, negosiasi tingkat mikro adalah faktor kunci untuk pengembangan dan pemeliharaan tatanan sosial dalam organisasi (Care et al., 2009)

Untuk menganalisis bagaimana negosiasi dapat dilakukan oleh masing-masing aktor, Strauss membagi konteks proses negosiasi menjadi empat bagian, *goals and values, complexity and importance, balance of power, resources and capabilities*.

Gambar 2.2. Proses Negosiasi



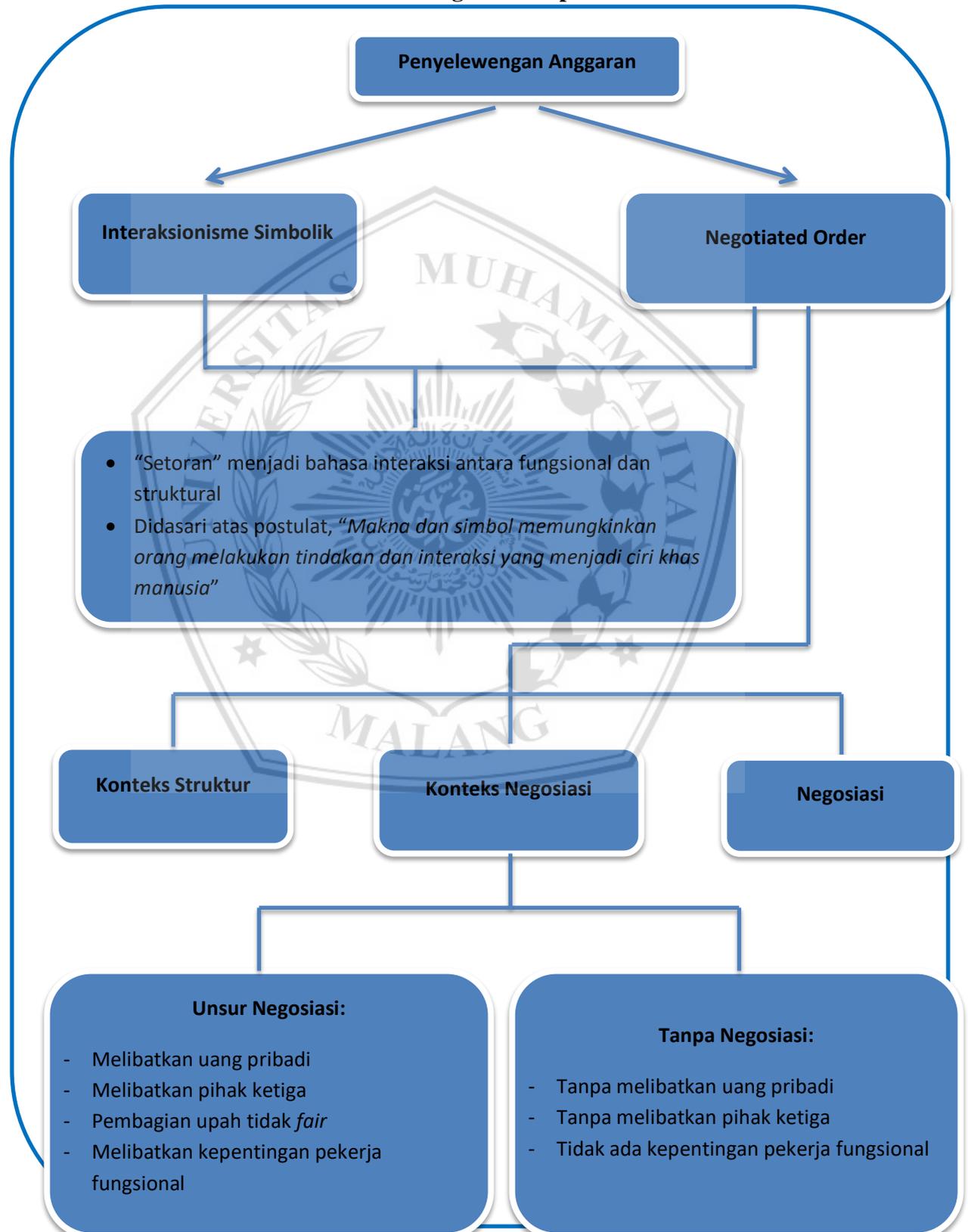
Pertama, tujuan dan nilai. Dari perspektif *negotiated order*, tujuan, nilai, kepentingan para aktor seringkali bertentangan dan berubah-ubah seiring waktu. Hal ini yang menjadikan konflik perbedaan sebagai bahan untuk melakukan negosiasi. Kedua, kompleksitas dan kepentingan. Disini Strauss mencontohkan mengenai jumlah negosiator juga turut berpengaruh dalam proses negosiasi. Ketiga, keseimbangan kekuatan. Disini Strauss masih secara goyah tidak yakin bahwa kekuasaan memiliki faktor determinan dalam negosiasi. Namun Ia tidak menampik bahwa hal itu bisa terjadi dalam sebuah organisasi yang memiliki satu profesi yang dominan. Keempat, sumber daya dan kapabilitas. Bagian ini sudah tidak dapat dipungkiri menjadi faktor yang sangat penting dalam proses dan implementasi. Misalnya, pengalaman dalam sebuah organisasi dalam melakukan perubahan di masa lalu menjadi modal yang menentukan. Selain itu terdapat sumber daya lain yang juga menjadi faktor penentu seperti keuangan, masalah teknis, dan sumber daya manusia (Rahbek & Pedersen, 2011).

Conforth, dkk (2016) dalam studinya tidak memisahkan hubungan kekuasaan dengan peran yang dimiliki ketika melakukan negosiasi. Ini telah menunjukkan bahwa negosiasi hubungan dipengaruhi oleh perbedaan relatif dalam pengalaman, keterampilan, sejauh mana masing-masing telah menetapkan posisi otoritas dalam organisasi, dan kemauan, keterampilan, dan waktu yang diperlukan untuk menggunakan sumber daya ini. Penjelasan bagaimana tatanan yang dinegosiasikan secara kelembagaan pernah dibahas oleh (Lamberg et al., 2002) yang menjelaskan empat postulat utama:

1. Kelembagaan merupakan sebuah aturan main, dan mereka menciptakan serangkaian insentif strategis di masyarakat.
2. Aturan main memiliki struktur hierarkis dimana tingkat yang lebih rendah lebih mahal untuk dirubah.
3. Upaya-upaya untuk merundingkan kembali kesepakatan-kesepakatan pada tingkat yang lebih tinggi dari hierarki institusional dapat mengakibatkan restrukturisasi pada tingkat yang paling rendah juga.
4. Sebuah organisasi dibatasi tidak hanya oleh lingkungan kelembagaannya, tetapi juga oleh sejarahnya sendiri.

2.5. Kerangka Konsep Penelitian

Gambar 2.3. Kerangka Konsep Penelitian



Skema penyelewengan anggaran yang dilakukan oleh para aktor dimulai dari adanya negosiasi yang membentuk dari tatanan formal menjadi tatanan informal. Adanya tatanan informal sebagai nilai normatif adalah hasil yang dibentuk dari interaksi antar individu aktor. Namun interaksi melalui negosiasi dalam membentuk tatanan baru, memerlukan bahasa tertentu yang digunakan kedalam interaksi yang telah ditentukan. Sehingga interaksionisme simbolik berfungsi untuk menganalisis bentuk interaksi serta bahasa yang secara khusus digunakan dalam hal melakukan interaksi dan negosiasi.

Sedangkan *negotiated order* sendiri seperti yang telah dijelaskan oleh Maines (1982), bahwa untuk memahami *negotiated order* milik Strauss, maka terdapat tiga poin utama, yaitu struktur, negosiasi, dan konteks negosiasi. Pemahaman struktur yaitu bagaimana sebenarnya bentuk organisasi, pola, atau model yang terjadi dalam suatu organisasi termasuk bagaimana interaksi para aktor. Pemahaman negosiasi yaitu bagaimana negosiasi yang dilakukan para aktor termasuk pola yang sering dilakukan dalam menegosiasikan sesuatu. Sedangkan konteks negosiasi yaitu isi atau perihal yang terdapat perubahan. Konteks negosiasi inilah yang menjadi konsentrasi penelitian ini karena tidak semua konteks negosiasi dihasilkan melalui proses negosiasi, namun terdapat konteks tertentu dimana kesepakatan dibentuk tanpa negosiasi. Namun, konteks negosiasi tanpa kesepakatan sebenarnya merupakan bagian dari bentuk negosiasi dalam membentuk tatanan baru.