



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i4>  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## **Analisis *Negotiated Order Theory* dalam Korupsi Birokrasi di Pusat Pelayanan Kesehatan Masyarakat (Puskesmas)**

**Insyira Yusdiawan Azhar<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Universitas Muhammadiyah Ponorogo, Ponorogo, Indonesia, [insyirayusdiawanazhar@umpo.ac.id](mailto:insyirayusdiawanazhar@umpo.ac.id)

Corresponding Author: [insyirayusdiawanazhar@umpo.ac.id](mailto:insyirayusdiawanazhar@umpo.ac.id)

**Abstract:** *The aim of this study is to analyse bureaucratic corruption in community health centres (PUSKESMAS) using negotiated order theory. It will be explained about three things seen from the structural context, negotiation, and negotiation context. This case involves bureaucrats who have more authority and have been trusted by the community in the community health centre. Corruption occurs due to the absence of written regulations for procurement and maintenance, which causes actors to make informal rules and benefit. The research method uses a qualitative approach with data sources through interviews with informants who work directly in the health sector at the local government level. The type of research uses phenomenology which focuses on individual experiences in interpreting reality. The results showed that in the structural context dimension, bureaucratic corruption is carried out by actors inside and outside the bureaucracy, which actually already have applicable rules. In the negotiation dimension, there are also certain codes such as the use of the term 'offer', which is used by internal and external bureaucracy. And finally, in the negotiation context dimension, it can be seen that so far these regulations have always been circumvented by members of the bureaucracy to obtain personal or group benefits.*

**Keyword:** *Bureaucracy, Corruption, Negotiated Order.*

**Abstrak:** Tujuan penelitian ini untuk menganalisis korupsi birokrasi di pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS) menggunakan *negotiated order theory*. Akan dijelaskan mengenai tiga hal yang dilihat dari konteks struktural, negosiasi, dan konteks negosiasi. Kasus ini melibatkan para birokrat yang dimana mereka memiliki wewenang lebih dan telah dipercaya oleh masyarakat di lingkungan puskesmas. Korupsi terjadi karena tidak adanya peraturan tertulis untuk pengadaan dan pemeliharaan yang menyebabkan para aktor membuat peraturan informal dan mendapat keuntungan. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data melalui wawancara dengan informan yang bekerja langsung di sektor kesehatan di level pemerintahan daerah. Jenis penelitian menggunakan fenomenologi yang menitikberatkan pada pengalaman individu dalam memaknai realita. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada dimensi konteks struktural, korupsi birokrasi dilakukan oleh aktor di dalam maupun di luar birokrasi yang sebenarnya mereka sudah memiliki aturan yang berlaku. Dalam dimensi negosiasi, kesepakatan hasil negosiasi juga terdapat kode tertentu seperti penggunaan istilah “offer”, yang digunakan oleh internal dan eksternal birokrasi. Dan

yang terakhir pada dimensi konteks negosiasi, dapat diketahui bahwa selama ini peraturan-peraturan tersebut selalu diakali oleh anggota birokrasi untuk mendapatkan sebuah keuntungan pribadi maupun kelompok.

**Kata Kunci:** Birokrasi, Korupsi, *Negotiated Order*

---

## PENDAHULUAN

Diskursus mengenai korupsi menjadi salah satu isu yang polemik di Indonesia. Secara sederhana Bank Dunia (*Anticorruption Fact Sheet*, 2020). mendefinisikan korupsi sebagai *the abuse of public power for private gain*. Definisi yang sederhana ini dikritik oleh IMF karena aktivitas korupsi tidak pernah menguntungkan secara pribadi, melainkan beberapa pihak, kelas, suku, bahkan keluarga, teman atau kolega, dan yang lain. Faktanya, aktivitas korupsi tidak selamanya harus berbentuk suap, namun aktivitas lain seperti apabila seorang pegawai mengklaim masuk kerja namun sebenarnya tidak masuk kerja atau seorang presiden yang membangun bandara di kota kecilnya dimana ia tinggal merupakan salah satu tempat indikasi korupsi.

Pemahaman aktivitas korupsi menjadi berkembang ketika aktor atau subyek dipahami sebagai segala hal mulai dari pemberian suap kepada pegawai negeri hingga berbagai praktik ekonomi dan politik dimana pebisnis, politisi, dan birokrat memperkaya diri (Amundsen, 1999). Secara umum kita sepakat bahwa korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan untuk keuntungan pribadi yang menghambat kepentingan umum. Intinya praktik korupsi melibatkan pejabat publik yang bertindak demi kepentingan pribadi tanpa mempedulikan atau bertentangan dengan kepentingan umum (United Nations Office on Drugs and Crime, 2020). Masalahnya, meskipun korupsi tidak memiliki dampak yang terlihat didepan kita, namun berdampak secara global. Dari negara-negara berkembang di Afrika, Amerika Latin, Asia, hingga Amerika Serikat, Eropa Barat, dan Inggris, korupsi terus menciptakan persaingan yang tidak seimbang di sektor perdagangan internasional, perniagaan, dan proses pemerintahan (Lougman & Sibery, 2011).

Indonesia merupakan negara dengan nilai indeks persepsi korupsi (IPK) rendah. Nilai IPK tertinggi pernah diraih pada tahun 2019 dengan skor 40 (Transparency International, 2020). Nilai tersebut merupakan nilai tertinggi yang pernah tercatat sejak agenda pemberantasan korupsi ada di Indonesia. Sayangnya pada tahun 2020 hingga tahun 2023 terjadi penurunan secara signifikan dengan angka 37 dan 34 (Transparency International, 2021; Transparency International The Global Coalition Against Corruption, 2024). Ini membuat Indonesia dengan peringkat 115 dari total 180 negara dengan pemeringkatan persepsi korupsi. Buruknya pemeringkatan itu didukung oleh data sebanyak 3.694 kasus korupsi telah mendapat putusan yang bersifat *inkracht* atau putusan pada level terakhir di Mahkamah Agung antara tahun 2015 hingga 2019. Menariknya dari kasus *petty corruption* atau korupsi yang terjadi di level birokrasi mendominasi dengan jumlah 2.473 kasus. Data ini lebih sedikit dibandingkan *grand corruption* dengan jumlah 1.166 kasus dan *state capture* dengan jumlah 55 kasus (Emirzal et al., 2023).

Penelitian mengenai korupsi di level birokrasi sebenarnya masih memiliki potensi untuk dikaji. Banyak penelitian yang merujuk analisis pada tulisan Heywood & Sahling, (2013) yang membagi empat zona rawan korupsi di level birokrasi. Keempat zona tersebut: (i) hubungan birokrasi dengan politisi; (ii) korupsi terjadi karena munculnya dualisme prinsip pada tubuh birokrasi; (iii) mekanisme perekrutan/penyaringan pegawai yang tidak transparans; (iv) insentif yang terbatas. Selaras dengan Heywood & Sahling, (2013), Oliveros & Schuster, (2017) berpendapat bahwa sistem perekrutan pegawai yang transparan dengan pemeriksaan yang jelas, kesejahteraan, dan jenjang karir yang jelas dapat mereduksi produktivitas korupsi.

Namun analisis (Dahlström et al., 2009) berbanding sebaliknya dengan poin terakhir. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa fitur lain yang melekat di birokrasi seperti gaji kompetitif antar pegawai, kenaikan jenjang karir atau promosi jabatan sebenarnya tidak memiliki dampak signifikan mengenai korupsi.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang birokrasi selalu berpedoman pada ideologi dan moral seseorang untuk bersikap guna mencapai tujuannya. Akan tetapi tidak sedikit pejabat birokrasi yang melakukan kegiatan menyimpang (Yuniningsih et al., 2023). Birokrasi yang cenderung kurang efektif dan efisien, pegawai yang sangat banyak menyebabkan lambannya kinerja saat bertugas (Hardiyanto Rahman, 2022). Pada banyak kasus, korupsi terjadi di dalam birokrasi karena ada pihak yang ingin mendapatkan *privilege* dalam proses pelayanan, dan pada saat bersamaan oknum-oknum dalam birokrasi dengan sengaja ingin mengeruk keuntungan secara ilegal. Carl Dahlstrom dan Victor Lapuente (2012) menyatakan bahwa usaha yang dilakukan untuk mencegah korupsi adalah menerapkan prinsip birokrasi ala Weber, yaitu dengan memisahkan politik dari birokrasi. Pemisahan tersebut bertujuan untuk menjaga netralitas birokrasi sehingga terhindar dari praktik-praktik korupsi yang disebabkan oleh gangguan intervensi dari para politisi (Sciences et al., 2017).

Penelitian Morse et al., (2018) menguji 7 kebijakan publik yang selama ini menjadi dasar kebijakan banyak pemerintahan seperti *self and rewards, monitoring, restructuring bureaucracies, screening and recruiting, anti corruption agencies, educational campaigns, dan international agreement*. Setidaknya terdapat tiga hal temuan menarik, yaitu kebijakan mengenai gaji pegawai yang memadai menjadi salah satu syarat tetapi tidak cukup memadai untuk mengatasi korupsi. Kebijakan selanjutnya adalah adanya monitoring dalam bentuk audit keuangan pemerintahan serta penerapan e-government menjadi sarana efektif dalam mengurangi kasus korupsi. Menariknya dalam temuan tersebut menunjukkan kebijakan lain termasuk pembentukan instansi yang anti terhadap pemberantasan korupsi tidak efektif mengurangi korupsi. Penelitian Abdulkareem et al., (2020) dan Kalesnikaite et al., (2022) mendukung e government menjadi kebijakan yang paling efektif saat ini. Hal ini karena dengan pelayanan berbasis elektronik tidak mempertemukan langsung antara warga dengan birokrat sehingga berpotensi melakukan penyogokan lebih kecil.

Meskipun kebijakan e government menjadi primadona banyak pemerintahan, namun pada penelitian kali ini membuktikan kebijakan ini memiliki kelemahan dan tidak dapat diterapkan sepenuhnya. Para birokrat justru memiliki cara lain untuk menghindari mekanisme e government. Penelitian ini memiliki temuan penting yang menggambarkan praktek korupsi di level birokrasi terutama dalam hal pengadaan alat kesehatan. Modus operandi yang dijalankan justru melampaui monitoring dan melakukan kegiatan transaksi diluar itu. Pada akhirnya berbagai penelitian telah mencetuskan berbagai kebijakan untuk mereduksi korupsi. Masalahnya adalah tidak banyak penelitian yang mampu menggambarkan proses korupsi yang terjadi di lapangan serta bagaimana cara aktor bertransaksi. Padahal penelitian yang mampu mengungkap berbagai modus operandi terkait korupsi di level birokrasi sangatlah penting untuk menyusun berbagai kebijakan dalam penegakan korupsi.

Penelitian ini akan memfokuskan pada dua hal. Pertama, mendeskripsikan apa yang menjadi penyebab korupsi di birokrasi. Kedua, bagaimana praktek modus operandi dilakukannya di birokrasi dalam pengadaan alat kesehatan. Penelitian ini akan menggunakan teori *negotiated order* sebagaimana dicetuskan oleh (Strauss, 1993) yang dikembangkan oleh Maines (1982). Sebenarnya korupsi birokrasi yang mempertemukan antar aktor yang berbeda diluar birokrasi sama seperti Ehrlich & Lui (2015). Namun banyak penelitian cenderung fokus pada hubungan birokrat dengan politisi. Berbeda dengan penelitian ini yang cenderung fokus bagaimana permasalahan didalam internal birokrasi sehingga pada akhirnya melakukan praktek tindakan korupsi terutama apabila beban para administrator yang terlalu besar dan mendorong untuk menghilangkan tindakan transaksi dalam bingkai formal (Wang, 2021).

## METODE

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang menekankan wawancara yang mendalam dengan para informan (Creswell, 2014; Miles et al., 2014). Teknik pencarian data yang digunakan adalah menggunakan wawancara yang dilakukan dengan beberapa informan kunci yang bekerja langsung di sektor kesehatan di level pemerintahan daerah. Karena penelitian ini sangat sensitif dengan menceritakan pengalaman langsung para informan dan demi keselamatan para informan, maka penelitian ini mengaburkan lokasi daerah dan instansi pemerintahan tersebut.

Jenis penelitian ini menggunakan fenomenologi yang menitikberatkan pengalaman individu dalam memaknai realita (Khan, 2014). Meskipun fenomenologi sangatlah rentan akan subyektivitas yang dibangun melalui aktor, namun sebenarnya jenis penelitian ini mencari makna dari fenomena tersebut. Untuk analisis data, penelitian ini menggunakan empat langkah analisis dari (Moustakas, 1994), yaitu data awal, horizontalisasi, *cluster of meaning*, dan deskripsi esensi. Pada bagian data awal merupakan data wawancara dari para informan. Bagian ini menerapkan konsep epoche bagaimana peneliti mulai menelaah seluruh hasil data berupa transkrip wawancara. Konsep epoche menjadi pemahaman dasar untuk memahami realitas yang terbentuk oleh para pelaku. Tantangan bagian ini sekaligus memahami seperti orang, situasi, dan masalah. Kemudian pada tahap horizontalisasi mulai pengidentifikasian pernyataan penting dari para informan. Setelah dilakukan pengidentifikasian lalu pada tahap *cluster of meaning* bagaimana pernyataan tersebut diklasifikasikan berdasarkan dimensi teori yang digunakan. Lalu pada tahap terakhir dilakukan deskripsi dari pernyataan-pernyataan informan.

Sedangkan teknik keabsahan data menggunakan Sandler et al., (2019) yang mengacu pada tiga ciri, yaitu *reflexity*, *credibility*, dan *transferability*. *Reflexity* merupakan posisi peneliti dalam memahami data dan tema penelitian. Bagian ini data mulai direfleksikan apakah temuan penelitian relevan dengan tema penelitian dan mempertanyakan temuan daripada menerima hasil begitu saja. *Credibility* sebenarnya tidak jauh berbeda dengan refleksitas karena mempertanyakan hasil temuan. Namun bagian ini lebih pada penyajian data yang mendukung hasil temuan. Sehingga pertanggungjawaban data dapat disajikan secara jelas dan transparan mungkin. Terakhir, *transferability* lebih kearah hasil temuan. Hasil tersebut apakah masuk akal serta dapat berkontribusi pada pengetahuan yang baru. Sehingga bagian ini secara khusus, relevansi, kegunaan serta kebermaknaan temuan penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Negotiated order adalah teori yang digagas oleh Strauss yang melakukan kritik terhadap teori fungsionalisme yang digagas oleh Parson. Dalam pidatonya, Parson menjelaskan bahwa munculnya konflik sosial pada akhirnya akan membawa pada keseimbangan tatanan yang baru. Sehingga, adanya keseimbangan dalam upaya penyelesaian masalah merupakan konteks yang diluar manusia. Gagasan Parson dinilai kurang tepat oleh Strauss mengenai konsep keseimbangan. Strauss yang sejatinya berada pada garis kelompok interaksionis menilai bahwa keseimbangan akan muncul melalui proses interaksi baik antar individu satu dengan yang lain atau antar kelompok. Sehingga terbentuknya tatanan tidak terbentuk secara naluriah suatu kelompok, melainkan adanya suatu proses yang terjadi didalamnya atau yang disebut dengan *negotiated order* (Strauss, 1993).

Asumsi dasar teori ini sebenarnya bagaimana sebuah organisasi atau kelompok memiliki keseimbangan tatanan yang menyebabkan bersatu bukan karena struktur peran didalamnya, melainkan para anggota didalamnya secara sadar atau tidak sadar saling berinteraksi saling membangun dan merekonstruksi tatanan secara terus menerus. Sehingga dalam suatu organisasi terbentuk tatanan formal dan informal atau bahkan tatanan informal menggantikan tatanan formal melalui proses tersebut (Cornforth & Macmillan, 2016). *Teori negotiated order* sebenarnya memiliki sejarah yang panjang dalam filsafat sistem sosial. Hal

ini berawal dari filsuf Yunani Kuno seperti Aristippus dan Zeno dan beberapa kelompok libertarian lainnya yang memotivasi individu untuk bertindak. Hal ini kemudian dikembangkan oleh Diderot, Voltaire, dan Rousseau yang membenci penyalahgunaan wewenang dan bermain-main dengan kekuasaan. Kropotkin memandang bahwa dunia fisik merupakan suatu proses penyesuaian dan pengaturan diri dimana masyarakat memiliki kemampuan hidup beradaptasi secara sosial (Parhankangas et al., 2004).

Teori ini lalu berkembang namun tidak meninggalkan negosiasi sebagai bagian dari interaksi individu. Poin penting disini adalah bahwa struktur atau sistem merupakan suatu tujuan sedangkan individu tetap menjadi konstruktor dasar makna terbentuknya sistem dalam organisasi (Altheide, 1988). Dokko (2012) memahami Strauss (1978) mendefinisikan bahwa negosiasi secara kontekstual memiliki tiga tujuan yang berbeda. Pertama, kondisi kontekstual menentukan jumlah aktor yang terlibat dan hubungan agensi antar aktor. Kedua, kondisi kontekstual dapat berefek secara kausal terhadap interaksi sosial dan berdampak pada hasil. Ketiga, kondisi kontekstual dapat berupa hasil dari interaksi yang berbentuk mediasi dari efek kausal dari beberapa kondisi kontekstual lainnya.

Bryant & Stensaker (2011) menggarisbawahi argumen kunci dari teori ini sebenarnya terletak pada tatanan sosial pada kelompok atau organisasi adalah terletak pada negosiasi antar individu yang itu bukan terletak pada aturan formal yang ada. Akibatnya teori ini menekankan praktek negosiasi yang kurang formal bahkan non formal. Sebenarnya teori ini memandang bahwa tatanan organisasi memiliki sisi fleksibilitas dalam tatanan formal. Namun bukan berarti bahwa terbentuknya aturan informal tidak memiliki batasan. Ada kalanya dengan kurangnya tatanan yang tidak memiliki keteraturan sosial, karakteristik temporal yang tidak stabil dan memiliki fleksibilitas tinggi justru para pelaku dihadapkan pada kebutuhan untuk bertindak melalui proses interaksional. Proses interaksi antar aktor ini ditentukan dengan situasi tertentu yang mana walaupun terdapat regulasi atau aturan yang diterapkan, ini tidak berarti secara preskriptif terjadi pembatasan terus menerus (Wessels et al., 2019).

(Baïada-Hirèche et al., 2011) memandang negosiasi sebagai konsep yang terbuka yang setara dengan hubungan timbal balik atau hasil interaksi antar individu untuk memecahkan sebuah masalah. Pengaturan ini menghasilkan “order” sebagai hasil dari “negosiasi” sebagai “struktur yang dinegosiasikan”. Teori negotiated menyoroti adanya struktur, kemampuan kognisi bersama, serta hubungan yang terbentuk antar para aktor membentuk konteks sosial yang diberlakukan sebagai struktur sosial (Agur, 2013). Meskipun teori ini mengalami beberapa perkembangan, namun (Maines, 1982) merangkum tiga poin utama dari teori ini.

Pertama, negosiasi. Bagian ini menjelaskan interaksi yang terjadi antar individu beserta strategi yang digunakan. Bagian ini secara lebih jauh tidak hanya bagaimana interaksi itu terjadi, namun aktor yang terlibat dalam melakukan negosiasi dapat mempengaruhi berjalannya interaksi. Konsep kedua adalah konteks negosiasi. Bagian ini yang menjelaskan poin yang menjadi perihal dalam negosiasi itu. Bagian ini menjelaskan bagaimana sebenarnya konteks yang dinegosiasikan menjadi bagian penting dalam perubahan tatanan. Konsep ketiga adalah konteks struktural yang mengacu pada kondisi atau situasi yang mengiringi berjalannya negosiasi. Bagian ini sebenarnya secara lebih jauh menjelaskan bagaimana proses institusi atau tatanan yang berjalan. Tingkat fleksibilitas yang tinggi dan rendahnya kepatuhan terhadap norma tertentu menjadi komponen penting untuk adanya aturan informal.

### 1) Konteks Struktural

Terdapat dua faktor yang melatarbelakangi mereka melakukan korupsi, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal dalam hal ini yaitu sumber daya manusia (SDM), apabila memang SDM kurang memadai maka akan terus berkelanjutan dan hanya bisa di atasi dengan mengganti SDM sebelumnya. Sedangkan pada faktor eksternal terbagi menjadi dua, yaitu mulai dari aturannya hingga lingkungan sekitar. Pada faktor lingkungan memang sulit di cegah karena orang-orang sudah menganggap wajar, selain itu juga

berkaitan dengan aturan yang menaungi. Sebenarnya aturan pemerintah itu saling berlawanan, entah karena kurangnya pemahaman atau SDM nya.

Sebagai contoh yaitu aturan di puskesmas yang termasuk sebagai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Dengan wewenang bahwa puskesmas diberikan fleksibilitas untuk mengelola anggaran, tetapi apabila terdapat kekuarangan maka bisa memanipulasi sesuai keinginan. Tentu saja itu berlawanan dengan aturan yang lain, kalo di daerah harus ada Peraturan Daerah (PERDA) yang menginternalkan aturan dari kementerian. Hal semacam itu kadang dilupakan oleh orang-orang bawahan yang membuat penerapan ke bawah lebih sulit. Akhirnya tidak fleksibel dalam mengelola anggaran, dan ketika butuh harus mencari dari sumber yang lain.

Dalam aturan pengadaan, apabila jumlahnya melebihi 200 juta harus melalui sistem lelang. Sebenarnya memperbolehkan membuat aturan sendiri, tetapi tetap berpegangan pada PERMENDAGRI No. 79 Tahun 2018 tentang BLUD. Saat ini terdapat masalah BLUD di bagian hukum dengan beberapa orang, karena tidak adanya PERDA yang membuat pengadaan tersebut akhirnya mengikuti Peraturan Presiden (PERPRES). Dalam PERPRES, apabila nominal di atas 200 juta harus melalui proses lelang katalog sirup dan juga melalui sistem terintegrasi yang ada pada website pemerintah. Website tersebut dapat diakses oleh seluruh peserta di Indonesia. Hal tersebut sangat beresiko, karena apabila penyedia barang berada di lokasi yang jauh dengan puskesmas maka akan menimbulkan berbagai masalah yang cukup serius, seperti tidak tahu bagaimana kualitas dari penyedia, menambah biaya transport, dan dapat menyebabkan mangkraknya pembangunan.

Karena tidak adanya PERDA yang membuat penganggaran cukup sulit, dengan cara mencari tambahan dana yang dimasukkan dalam Surat Pertanggung Jawaban (SPJ). Jadi korupsi itu tidak dapat di berantas apabila tidak ada yang melaporkan. Terkadang aturan-aturan yang ada juga tidak mendorong untuk melakukan itu, tetapi tergantung orang yang melaksanakan aturannya. Dengan membuat lampiran-lampiran aturan yang menimbulkan perbedaan pemahaman. Selain itu, dalam pemberian honor mereka menentukan standar sendiri bahkan tidak ada bunyi minimal dan maksimal. Terkadang pada saat transfer, kepala tidak memenuhi hal tersebut. Mereka menganggap bahwa pekerjaan tersebut hanyalah pekerjaan biasa dan tidak beresiko, sehingga banyak yang melakukan transaksi diluar ketentuan yang ada. Instansi yang bekerja di sektor pelayanan mengalami kesulitan dalam penentuan anggaran dikarenakan tidak pastinya jumlah pasien yang datang. Hal tersebut mengakibatkan petugas menanggung biayanya terlebih dahulu dan kemudian di ganti atau di transfer keesokan harinya.

Selain itu masalah penyerapan anggaran yang tidak sesuai rencana, apabila anggaran tersebut tidak habis maka akan berdampak pada track record dan mendapatkan sanksi. Nantinya terdapat laporan SKPD dinas yang akan terakumulasi di keuangan, ketika ada anggaran yang tersisa di daerah tersebut menandakan bahwa penyerapan anggaran yang kurang maksimal. Maka program-program yang tidak sesuai perencanaan yaitu memelihara nantinya akan ditagih. Hal tersebut yang menyebabkan para kepala daerah mengambil hak para pegawainya. Bahkan masih banyak kepala dinas dan kepala sub unit yang merasa apabila mengeluarkan biaya dianggap pemborosan karena menganggap itu adalah uang negara.

Sebagai contoh pada masa covid-19, terdapat perbedaan pendapatan antara puskesmas dan rumah sakit. Apabila dirumah sakit terdapat pasien penuh maka petugas mendapat 5 juta, sedangkan di puskesmas itu tergantung jumlah kasus di wilayah tersebut dengan terdapat ketentuan maksimal kasus. Jika terdapat 4 kasus maka bisa dinggunakan untuk SK 1 orang, jadi apabila terdapat 40 kasus dalam sebulan bisa menghasilkan SK untuk 10 pegawai. Kebijakan tersebut sangat berdampak di puskesmas karena bagaimana

dengan nasib pekerja lainnya seperti, petugas kebersihan, petugas ambulan yang sebenarnya mereka lebih beresiko.

## 2) **Negosiasi**

Dahulu masih terdapat walikota yang menjadi kepala-kepala puskesmas, biasanya mereka menawarkan diri langsung kepada kepala instansi bukan ke fungsionalnya. Untuk mendapatkan posisi tersebut, mereka harus menyeteror uang setiap bulannya kepada yang bersangkutan. Dalam pengadaan itu terdapat banyak penyedia, dengan syarat harus memiliki NPWP dan mengetahui seputar pajak. Kelemahan orang Indonesia itu kurangnya literasi, sehingga menyebabkan banyaknya penyedia yang tidak memenuhi syarat kecuali toko-toko besar. Akhirnya mereka memanfaatkan pembuatan CV, dimana surat izin akan terbit melalui lobby di instansi pemerintah.

Apabila terlibat sebuah masalah maka dapat dengan mudah dilacak, tetapi ketika tidak ada masalah sudah dapat dipastikan mereka memiliki backingan yang besar sekelas partai politik. Jadi kebanyakan LSM itu tidak menyukai partai, karena mereka memang bagus untuk masyarakat tapi saat mengetahui aturan yang ada banyak oknum partainya yang salah. Biasanya oknum tersebut memanfaatkan pengetahuan tersebut, agar mereka mendapatkan kucuran dana dengan cara melobby pada pengadaan, mereka menawarkan sesuatu sesuai keinginannya tetapi yang paling penting harus menggunakan CV miliknya.

Masing-masing instansi memiliki pejabat pengadaan dan pejabat pembuat komitmen dengan kepalanya. Dengan memakai istilah “masih saudara” akhirnya mereka berhasil dibuatkan sebuah CV dengan alasan segan. Hal seperti ini yang membuat korupsi di Indonesia sangat besar bahkan hingga level kementerian, banyak terdapat CV palsu. Akhirnya membuat banyak penyedia yang belum terbukti kualitasnya, padahal dalam PERPRES disampaikan bahwa penyedia harus yang benar, taat aturan, dan taat pajak. Pada sebuah pertemuan, biasanya hal tersebut menjadi topik pembicaraan yang tersirat. Jadi, harus tetap berhati-hati untuk bernegosiasi dengan CV karena tidak semua CV melakukan hal tersebut. Semua tergantung SDM, ada juga yang tidak melaporkan kepada kepalanya dan langsung melakukan negosiasi karena itu tidak langsung transfer tetapi secara tunai agar mengurangi barang bukti. Selama ini, dikarenakan anggarannya kecil di pasaran maka angka wajar mencapai 10% dari total netto.

Biasanya disebut dengan offer, negosiasi secara tersirat antara PT dengan penyedia. Dalam pembahasan tersebut biasanya PT akan menanyakan rekam jejak dari penyedia mengenai kerjasamanya dengan instansi. Kemudian mereka bertanya apakah diperbolehkan offer atau pinjam bendera. Istilah offer itu bagaimana seseorang dapat menawarkan nominal dari pembelian, atau bisa disebut timbal balik. Tetapi apabila penyedia tersebut memiliki rekam jejak yang rendah maka sering disalahartikan sebagai sebuah diskon. Seperti halnya pinjam bendera, apabila memesan sebuah barang kepada penyedia yang tidak memiliki izin dan syarat lainnya maka yang dilakukan adalah mencari nama CV lain agar dapat mencairkan dana melalui SPJ. Dengan catatan mereka juga harus melaporkan pendapatan CV, hal tersebut juga memerlukan biaya sehingga mereka harus membayar sesuai nominal yang disepakati.

Permintaan tersebut sebenarnya bukan untuk diberikan secara cuma-cuma, tetapi karena kebutuhan dalam melaporkan cacatan pendapatan tiap tahun seperti pajak. Kemudian untuk sisanya kalau memang digunakan pribadi itu bukan urusannya, karena tergantung berapapun permintaan akan tetap disetujui. Nilai wajar untuk pindah bendera biasanya di angka 3-5% dari total transaksi netto. Tetapi banyak perusahaan bagus yang justru menghindari transaksi hutang dengan pemerintah karena dianggap rumit dan membuang-buang waktu. Pemerintah dianggap rumit karena memberikan offer dan mereka dengan permasalahan dokumen. Sehingga mereka lebih baik mencari sasaran lain yang lebih pasti dan berpengaruh baik pada branding mereka.

### 3) Konteks Negosiasi

Dalam laporan SPJ mereka membuat kesepakatan yang menguntungkan kedua pihak, dengan cara transfer langsung ke rekening milik pribadi orang lain sesuai nominal yang disepakati dan kemudian sisa dari uang tersebut dikembalikan kepada pengirim awal. Selain itu, orang-orang yang berhubungan dengan pemerintahan atau para penyedia akan meminta sekian persen karena mereka butuh untuk pelaporan pajak. Dengan begitu otomatis masuk ke dalam pajak penghasilan, biasanya sebesar 5% dari nominal awal. Sebagai contoh pada saat melakukan pemeliharaan gedung, pada peraturan apabila nominal diatas 200 juta harus melalui sistem pelelangan maka apabila biaya pemeliharaan gedung melebihi batas maksimal akan dibuat nominal palsu dibawah 200 juta. Kemudian untuk menutupi kekurangan biaya tadi, seringkali menambah biaya pada anggaran lain. Seperti contoh, yaitu anggaran ATK dimana biasanya tertulis 50 juta maka akan ditambah menjadi 70 juta.

Pada bagian fungsional dilihat dari kinerja, tetapi pada badan pelayanan seringkali jumlahnya lebih sedikit. Seperti halnya bidang pendidikan dan kesehatan, masyarakat sering membedakan keduanya karena yang satu dianggap jasa pelayanan sedangkan satu lagi sebagai sertifikasi. Tetapi pada keluarahan keduanya dianggap sama, mendapat tunjangan dan dibuat aturan PPP sebesar 40%, terkadang bagian struktural juga mendapat PPP dengan jumlah yang sama yaitu 40%. Terdapat Mou tahunan yang digunakan tetapi hanya 3 bulan kontrak, sedangkan untuk kegiatan belanja harus memiliki kontrak jangka panjang. Instansi pemerintah biasanya melakukan sistem pembayaran perhutang, jadi menunggu adanya tagihan yang baru terlebih dahulu. Barang yang dipesan harus sudah sampai, lengkap, bagus, lalu melakukan penandatanganan serah terima baru ada tagihan yang memiliki masa jatuh tempo. Apabila sudah ada kesepakatan tadi, mereka terkadang membayar tidak sesuai tanggal jatuh tempo. Ketika penyedia sudah menerima uang, barulah dikembalikan sesuai kesepakatan awal.

### **Analisis Dampak Jangka Panjang Korupsi Birokrasi Terhadap Kualitas Layanan Kesehatan dan Kepercayaan Publik**

Korupsi dalam birokrasi kesehatan berdampak jangka panjang terhadap kualitas layanan medis, terutama dalam hal akses, fasilitas, dan tenaga kesehatan. Anggaran yang seharusnya digunakan untuk pengadaan alat medis, obat-obatan, serta peningkatan infrastruktur sering diselewengkan, sehingga fasilitas kesehatan menjadi kurang memadai. Selain itu, praktik suap dalam pengangkatan tenaga medis atau distribusi anggaran dapat menyebabkan ketimpangan dalam pelayanan, di mana rumah sakit dan puskesmas kekurangan tenaga ahli yang kompeten. Hal tersebut berakibat terhadap pasien yang menerima layanan tidak optimal, meningkatkan angka kematian akibat kelalaian atau keterbatasan sumber daya medis.

Selain berdampak terhadap kualitas layanan, korupsi juga dapat merusak kepercayaan publik kepada birokrasi di lingkungan kesehatan. Ketika masyarakat menyadari bahwa layanan kesehatan dikelola dengan tidak transparan dan penuh kepentingan pribadi, mereka cenderung mencari alternatif di luar sistem. Hal ini dapat memperburuk ketimpangan sosial, di mana hanya kelompok tertentu yang dapat mengakses layanan kesehatan berkualitas dengan harga yang lebih tinggi. Jika tidak segera diatasi, ketidakpercayaan ini dapat memicu ketidakstabilan sosial dan menurunkan efektivitas kebijakan kesehatan nasional. Masyarakat menjadi tidak mau berpartisipasi dalam program-program kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

### **KESIMPULAN**

Terdapat dua faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi birokrasi, yaitu faktor internal dan eksternal. Dari faktor internal, masalah sumber daya manusia masih menjadi masalah utama, apabila memang SDM kurang memadai maka akan terus berkelanjutan dan

hanya bisa di atasi dengan mengganti SDM sebelumnya. Sedangkan pada faktor eksternal terbagi menjadi dua, yaitu mulai dari aturannya hingga lingkungan sekitar. Pada faktor lingkungan memang sulit di cegah karena orang-orang sudah menganggap wajar, selain itu juga berkaitan dengan aturan yang menaungi.

Fenomena korupsi birokrasi di salah satu puskesmas di kabupaten x dapat dijelaskan mengenai tiga hal penting yang dilihat dari konteks struktural, negosiasi, dan konteks negosiasi. Dengan analisis tersebut, terdapat peraturan non formal yang sudah disepakati yang menggantikan peraturan formal sebelumnya. Mereka melakukan hal tersebut dengan cara memanipulasi laporan untuk mendapatkan keuntungan pribadi maupun keuntungan antara dua belah pihak yang sudah melakukan negosiasi. Adapun negosiasi tersebut melibatkan internal birokrasi maupun pihak eksternal seperti penyedia barang untuk pengadaan. Berdasarkan hasil temuan, dapat direkomendasikan untuk penelitian selanjutnya dengan menggunakan teori yang berbeda.

## REFERENSI

- Abdulkareem, A. K., Ajadi, A., & Zulpha, I. (2020). Bureaucratic Corruption in Nigeria : Successes and Challenges. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 12(1), 1–20.
- Agur, C. (2013). Negotiated Order: The Fourth Amendment, Telephone Surveillance, and Social Interactions, 1878–1968. *Information & Culture*, 48(4), 419–447. <https://doi.org/10.7560/ic48402>
- Altheide, D. L. (1988). Mediating Cutbacks in Human Services: a Case Study in the Negotiated Order. *Sociological Quarterly*, 29(3), 339–355. <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.1988.tb01257.x>
- Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Michelsen Institute. *Anticorruption Fact Sheet*. (2020). World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- Baïada-Hirèche, L., Pasquero, J., & Chanlat, J. F. (2011). Managerial Responsibility as Negotiated Order: A Social Construction Perspective. *Journal of Business Ethics*, 101(SUPPL.1), 17–31. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-1172-7>
- Bryant, M., & Stensaker, I. (2011). The Competing Roles of Middle Management : Negotiated Order In the Context of Change. *Journal of Change Management*, 11(3), 353–373. <https://doi.org/10.1080/14697017.2011.586951>
- Cornforth, C., & Macmillan, R. (2016). Evolution in Board Chair – CEO Relationships : A Negotiated Order Perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(5), 1–22. <https://doi.org/10.1177/0899764015622705>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publication.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2009). Bureaucracy , Politics and Corruption. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 1–47.
- Dokko, G. (2012). Keeping Steady as She Goes: A Negotiated Order Perspective on Technological Evolution. *Organization Studies*, 33(5–6), 681–703.
- Ehrlich, I., & Lui, F. T. (2015). bureaucratic corruption and endogenous economic growth isaac ehrlich. *Journal of Political and Economy*, 107(december 1999).
- Emirzal, Gultom, Y. M. L., Adrison, V., & Brata, R. A. (2023). The correlation between state capture, grand corruption, petty corruption, and investment in Indonesia. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 9(2), 157–170.
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171–188. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.015>
- Hardiyanto Rahman. (2022). Reformasi Birokrasi: Korupsi Dalam Birokrasi Indonesia. *Jurnal*

- Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, 14, 27.  
<https://ejournal.ipdn.ac.id/JAPD/article/view/2735>
- Heywood, P., & Sahling, J. H. M. (2013). DANGER ZONES OF CORRUPTION : HOW MANAGEMENT OF THE MINISTERIAL BUREAUCRACY AFFECTS CORRUPTION RISKS IN POLAND. *Public Administration and Development*, 33(3), 1–14. <https://doi.org/10.1002/pad>
- Kalesnikaite, V., Neshkova, M. I., & Ganapati, S. (2022). *Parsing the impact of E-government on bureaucratic corruption*. May, 827–842. <https://doi.org/10.1111/gove.12707>
- Khan, S. (2014). Qualitative Research Method - Phenomenology. *Asian Social Science*, 10(21), 298–310. <https://doi.org/10.5539/ass.v10n21p298>
- Lougman, B. P., & Sibery, R. A. (2011). *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*. John Wiley & Sons.
- Maines, D. R. (1982). Ethnography Studies in the Negotiated Order. *Journal of Contemporary Ethnography*, 11(3), 267–279. <https://doi.org/10.1177/089124168201100301>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook (Third Edition)*.
- Moustakas, C. (1994). *Phenomenological Research Methods*. SAGE Publication.
- Oliveros, V., & Schuster, C. (2017). Merit , Tenure , and Bureaucratic Behavior : Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 1–34. <https://doi.org/10.1177/0010414017710268>
- Parhankangas, A., Ing, D., Hawk, D. L., Dane, G., & Kosits, M. (2004). Negotiated order in organizations in the network form. *Proceedings of the 3rd International Conference on Systems Thinking in Management*.
- Sciences, A., Su, N. G., Resources, A., & Sciences, A. (2017). Korupsi Dalam Birokrasi dan Strategi Pencegahannya. *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik Dan Kebijakan Sosial*, 1, 12. <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/negara/article/view/784>
- Strauss, A. (1978). *Negotiations*. Contexts, Processes, and Social Order.
- Strauss, A. L. (1993). *Continual Permutations of Action*. Aldine De Gruyter.
- Sundler, A. J., Lindberg, E., Nilsson, C., & Palmér, L. (2019). Qualitative thematic analysis based on descriptive phenomenology. *Nursing Open*, 6(3), 733–739. <https://doi.org/10.1002/nop2.275>
- Transparency International. (2020). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019*. Transparency International.
- Transparency International. (2021). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2020*.
- Transparency International The Global Coalition Against Corruption. (2024). *Corruption Perception Index 2024*.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *United Nations Manual on Anti-Corruption Policy* (Issue May).
- Wang, E. H. (2021). *Frightened Mandarins : The Adverse Effects of Fighting Corruption on Local Bureaucracy \**.
- Wessels, B., Taylor, J., & Coates, L. (2019). Telehealth in Community Nursing: A Negotiated Order. *Sociological Research Online*, 22(4), 1–17. <https://doi.org/10.1177/1360780417734145>
- Yuniningsih, T., Rina Herawati, A., Larasati, E., & Tinggi Ilmu Administrasi Bandung, S. (2023). Etika Administrasi Publik Sebagai Upaya Prefentif Tindak Pidana Korupsi Birokrasi. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 13(2), 301–310. <https://doi.org/10.33366/rfr.v%vi%i.5022>