



"Tema: 6 (rekayasa sosial dan pengembangan perdesaan)"

**"SOWAN DALAM RELASI PEJABAT POLITIK DAN BIROKRASI
PERSPEKTIF MAHASISWA PURWOKERTO"**

Oleh

"Dwiyanto Indiahono, Darmanto Sahat Satyawana, Muhammad Yamin"

**"FISIP Universitas Jenderal Soedirman, Jl. Prof. Dr. HR Bunyamin 993
Purwokerto"**

"dwiyanto.indiahono@unsoed.ac.id"

ABSTRAK

Relasi pejabat politik dan birokrasi dalam Era Reformasi penting untuk dibahas karena terkait dengan imparialitas birokrasi dan upaya mendorong birokrasi menjadi sosok yang profesional. Salah satu fenomena yang menarik untuk dikaji adalah tentang "sowan". "Sowan" adalah datangnya birokrat ke rumah kandidat pejabat politik yang sudah diketahui memiliki kans menang dalam kompetisi kepala daerah. Penelitian ini mengungkap makna "sowan" dalam perspektif mahasiswa. Perspektif mahasiswa dianggap penting karena mahasiswa relatif tidak memiliki kepentingan dan idealis. Metode penelitian kualitatif telah dilakukan dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan *focussed group discussion* (FGD), kesahihan data diuji dengan triangulasi dan teknik analisis data menggunakan analisis data interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sowan dalam perspektif mahasiswa dapat dimaknai silaturahmi dan mekanisme lobi. Mahasiswa memberi peringatan agar "sowan" tidak menjadi budaya birokrasi, dan memperkuat netralitas birokrasi.

Kata kunci: *sowan, birokrasi, pejabat politik, netralitas.*

ABSTRACT

The relation between political and bureaucratic officials in the Reformation Era is important to discuss because it is related to the impartiality of the bureaucracy and the effort to encourage the bureaucracy to become a professional figure. One interesting phenomenon to be studied is about "Sowan". "Sowan" is the arrival of bureaucrats to the homes of candidates for political officials who are known to have a chance to win in the regional head competition. This study reveals the meaning of "sowan" in the perspective of university students. Student perspectives are considered important because students are relatively disinterested and idealistic. Qualitative research methods have been carried out with data collection techniques through interviews and focus group discussions, validity of the data is tested by triangulation and data analysis techniques using interactive data analysis. The results showed that "sowan" in the perspective of students can be interpreted as hospitality and lobbying mechanisms. Students give a warning that "sowan" does not become a bureaucratic culture, so that commitment to strengthen bureaucratic neutrality can be realized.

Keywords: Sowan, bureaucracy, political officials, neutrality.



PENDAHULUAN

Pada masa Orde Baru, birokrasi yang semula didesain bebas dari kepentingan ternyata justru menjadi mesin politik yang efektif. Birokrasi berhasil dikuasai oleh elit politik Golkar dan menjadi alat pelanggeng kekuasaan yang sangat kokoh. Setiap anggota birokrasi wajib menjadi anggota Kops Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dan setiap anggota KORPRI adalah wajib menjadi anggota Golkar. Selain birokrasi, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) juga menjadi alat penguasa untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan. Tiga kekuatan utama Orde Baru adalah ABRI, Birokrasi dan Golkar (ABG) (Mas'ood, 1989 dan 1994; Imawan, 1997; Dwiyanto, 2006: 35; Thoha, 2012: 38-39).

Pada Era Reformasi dinamika relasi pejabat politik dan birokrasi telah dicoba untuk direvisi. Birokrasi ditarik dalam jalur imparisial atau netral. Hal ini bermakna birokrasi tidak diperkenankan atau dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik serta tim sukses kandidat pejabat politik. Netralitas birokrasi dalam moment pemilihan kepala daerah juga diejawantahkan dengan adanya larangan memberikan dukungan dalam bentuk like, memberi komentar, dan simbol tertentu kepada salah satu kandidat kepala daerah. Birokrasi dengan demikian didorong mengejawantahkan birokrasi yang profesional, bebas dari pengaruh politik siapa pun.

Dinamika relasi pejabat politik dan birokrasi ini menjadi lebih rumit ketika pejabat politik di tingkat lokal di Era Reformasi dipilih secara langsung oleh rakyat. Demokrasi langsung oleh rakyat merupakan isu penting yang langsung dipraktikkan dalam fase ini. Imbas dari dipilihnya pejabat politik atau kepala daerah di tingkat lokal secara langsung mengakibatkan kuatnya legitimasi kepala daerah. Penguatan legitimasi kepala daerah ini, secara bersamaan juga berhadapan dengan munculnya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang menghendaki pengelolaan ASN berjalan dengan sistem merit dan imparisialitas. Kepala daerah yang memiliki legitimasi tinggi ini merasa memiliki hak prerogatif untuk mengelola secara penuh orang-orang (ASN) yang ada di bawahnya. Penguatan legitimasi kepala daerah inilah yang kemudian pada sisi ASN dianggap super power. Birokrasi harus mampu meraih hati kepala daerah untuk dapat melancarkan karir birokrasi. Padahal birokrasi seharusnya adalah aktor rasional yang tidak tergantung oleh pihak mana pun dalam kaitan karir. Kompetensi dan prestasinya yang akan menjadi faktor utama keberhasilan seorang birokrat dalam meniti karir dalam versi sistem merit.

ASN pada saat sesi pemilihan kepala daerah berlangsung diharapkan dapat menjaga netralitasnya kepada semua kandidat. Oleh karena itu, menjadi menarik meneliti tentang posisi dan sikap ASN pada momen: sebelum, sedang dan pasca pemilihan kepala daerah. Pada kaitan inilah fenomena "sowan" menjadi penting untuk diteliti. Sowan adalah datangnya birokrasi ke salah satu kandidat kepala daerah yang telah dipastikan memiliki suara terbanyak dalam pemilihan kepala daerah.



“Sowan” dalam perspektif mahasiswa menjadi menarik untuk diteliti, sebab mahasiswa adalah kaum terpelajar yang relatif tidak memiliki kepentingan dan memiliki idealisme. Perspektif mahasiswa terkait sowan dapat menjadi informasi penting apa, mengapa terjadi dan dampak dari sowan terhadap birokrasi dan aspek netralitas birokrasi. Perspektif ini dapat memperkaya makna sowan. Oleh karena itu, penelitian ini hendak menjawab, bagaimanakah perspektif mahasiswa terhadap “sowan” atau datangnya birokrat ke kandidat pejabat politik yang telah memiliki kepastian memenangi kompetisi pemilihan kepala daerah?. Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan makna sowan, latar belakang dan dampak sowan terhadap birokrasi dari perspektif mahasiswa.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah kualitatif, karena akan mengungkap makna “sowan” dalam relasi pejabat politik dan birokrasi yang merupakan suatu fenomena sosial. Penelitian kualitatif dianggap tepat karena akan dapat mendiskripsikan banyak makna yang berkembang di mahasiswa terkait dengan fenomena “sowan”. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan *focussed group discussion* (FGD). Informan dan peserta FGD dalam penelitian ini adalah para aktivis mahasiswa yang dianggap memahami dinamika relasi pejabat politik dan birokrasi, netralitas birokrasi dan situasi sosial politik di Indonesia. Keabsahan data diuji dengan triangulasi, yaitu membandingkan satu pendapat dengan pendapat yang lain, pendapat dengan dokumen yang ada, serta pendapat dengan observasi. Teknik analisis data interaktif telah digunakan secara teliti dan cermat dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengetahuan terhadap Fenomena “Sowan”

Berdasarkan wawancara dan FGD diketahui bahwa sebagian mahasiswa ada mengetahui fenomena sowan yaitu datangnya birokrat ke calon kepala daerah yang dipastikan memenangi pemilihan kepala daerah secara langsung, sedangkan sebagian mahasiswa ada yang tidak mengetahui fenomena tersebut. Fenomena “sowan” dengan demikian memang suatu fenomena yang terjadi tetapi tidak begitu menyedot perhatian publik. “Sowan” hanya menjadi pembicaraan orang-orang yang berkepentingan dengan momentum itu saja, dan media massa atau publik belum melihat fenomena ini sebagai sesuatu yang penting dibahas.

Sowan: Antara Wajar dan Tidak Wajar

Para mahasiswa ada yang menyatakan bahwa “sowan” merupakan sesuatu yang wajar. Hal ini merupakan bagian dari budaya masyarakat yang komunal. Sowan ini biasanya dipraktikkan pada momentum pemilihan kepala desa (Pilkades), yaitu warga desa biasanya datang ke kandidat kepala desa terpilih untuk memberikan selamat dan dukungan untuk dapat bekerja



lebih baik. Konteks ini bisa jadi juga berlaku pada sowan di level pemilihan kepala daerah. Sowan-nya birokrasi ke kandidat kepala daerah yang memiliki kans menang merupakan ungkapan untuk memberi selamat dan upaya memberi dukungan untuk dapat bekerja lebih baik dalam lima tahun yang akan datang. Selama sowan hanya dimaknai sebagai silaturahmi seperti ini, maka mahasiswa menyatakan bahwa sowan merupakan sesuatu yang wajar.

Pendapat pentingnya silaturahmi atau hubungan yang baik dan harmoni antara pejabat politik (terpilih) dan birokrasi menjadi sesuatu yang menarik untuk didiskusikan karena salah satu perspektif dalam relasi pejabat politik dan birokrasi adalah relasi antara *principal* dan *agent* (*principal agent model*). *Principal agent model* merupakan model kontrol politik yang paling dominan dalam literatur birokrasi (Waterman, Rouse, Wright, 1998: 13). *Principal agent* merupakan konsep yang menunjuk upaya memberikan kesempatan kepada birokrasi untuk melakukan tugas-tugas birokrasi, seraya memastikan bahwa kepentingan publik tergambar dalam aktivitas merancang kebijakan atau pelayanan publik. *Agent* dan *Principal* harus memiliki kesamaan tujuan, dan keduanya harus memiliki kesamaan informasi terkait dengan urusan publik yang sedang dikerjakan oleh *agent* (Mitchell dan Meacheam, 2011: 152). Ketidaksamaan tujuan antara *principal* dan *agent* akan mengakibatkan tindakan oportunistik (Andersen; Bjornar Henriksen dan Spjelkavik, 2008: 279). Pertemuan antara pejabat politik dan birokrasi lebih awal diharapkan dapat membangun kesepahaman yang lebih baik tentang format atau program pembangunan di masa yang akan datang. Meski demikian, satu bahasan penting yang muncul adalah apakah pertemuan tersebut tidak dapat sedikit ditunda hingga kandidat tersebut dilantik menjadi kepala daerah.

Para mahasiswa yang lain menyatakan bahwa sowan merupakan sesuatu yang tidak wajar, dan terlarang. Mereka menyatakan bahwa birokrasi yang datang ke kandidat kepala daerah seharusnya tidak dimaknai dengan sesederhana silaturahmi. Kehadiran birokrasi ke kandidat kepala daerah yang belum dilantik itu menunjukkan ketidakpercayaan diri birokrasi dalam berkarya dan dapat menimbulkan spekulasi negatif kepada birokrasi dan kepala daerah. Spekulasi tersebut diantaranya memunculkan kekhawatiran munculnya tuduhan terjadinya lobi untuk mendapatkan jabatan, mempertahankan posisi hingga isu terjadinya jual beli jabatan. Oleh karena itu, fenomena sowannya birokrasi ke kepala daerah sebelum pelantikan, merupakan hal yang harus ditinggalkan oleh birokrasi.

Birokrat pasca reformasi didorong untuk memiliki marwah sebagai sosok yang independen dan percaya diri dengan kompetensi yang dimilikinya. Birokrat harus menyelenggarakan dan memperjuangkan sistem merit secara jujur dan konsisten. Birokrat dengan imparsialitas birokrasi akan ditugaskan ke satu pos berdasarkan prestasi, dan kemampuannya membuat kebijakan akan cukup untuk membawanya ke tingkat hirarki berikutnya (Tanwir dan Fennell, 2010: 241). Administrator dengan demikian harus didudukkan secara independen guna



dapat merespon positif kepentingan publik dan bebas dari intervensi politik. Hal inilah yang menjadikan konsep *principal agent* layak untuk ditolak (Miller, 2000).

Sikap Ideal Birokrasi dalam Masa Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung

Birokrasi dalam masa pemilihan kepala daerah seharusnya dapat mempraktikkan hal-hal sebagai berikut: Pertama, bersikap adil. Hal ini bermakna bahwa birokrasi dalam momentum pemilihan kepala daerah harus mampu bersikap adil kepada semua kandidat. Hal ini dapat dibuktikan dengan tidak memberikan dukungan kepada salah satu kandidat secara terbuka, serta memperlakukan kandidat yang sedang berkontestasi secara adil baik calon petahana maupun yang non petahana (oposisi).

Kedua, merahasiakan dukungan politik. Hal ini bermakna bahwa birokrasi memang secara konstitusi dilindungi haknya untuk memberikan suara kepada salah satu kandidat. Hal ini harus dilakukan secara baik dengan hanya memberi dukungan dalam bentuk mencoblos di ruang pencoblosan, dan tidak mempublikasikan dukungan politiknya secara terbuka. Perahasaan dukungan politik ini penting dilakukan oleh birokrasi karena dapat berimplikasi pada meningkatnya kepercayaan publik kepada birokrasi karena sikap imparialitasnya itu, serta menjaga persatuan dan kesatuan korps birokrasi. Seandainya dukung mendukung birokrasi ke kandidat dilakukan secara terbuka, tentu akan memberi resiko terpecahnya birokrasi. Sowan dalam kaitan ini menjadi penting, sebab kehadiran birokrasi kepada kandidat tentu akan melahirkan dugaan-dugaan yang tidak menguntungkan kepada birokrasi. Birokrasi akan dituduh tidak netral dalam ajang pemilihan kepala daerah, atau lahirnya tuduhan kandidat telah berhasil menjadikan birokrasi sebagai mesin politik efektif dalam kampanye. Demi menghindari tuduhan-tuduhan ini, maka sowan sebaiknya tidak menjadi budaya dalam birokrasi.

Ketiga, menjadi birokrat profesional yang berwibawa. Birokrasi sebagai aktor rasional diharapkan menjadi pengawal lahirnya kultur demokrasi yang sehat. Kultur demokrasi yang sehat itu ditunjukkan dengan lahirnya pejabat birokrasi yang dipilih berdasarkan kompetensi dan prestasi kerja. Birokrasi harus percaya diri dengan potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Birokrasi harus meniti jenjang karirnya sesuai dengan sistem merit yang dibangun di dalamnya, dan tidak tergiur untuk masuk politik praktis dengan wujud melakukan lobi politik untuk menduduki jabatan tertentu. Birokrasi yang baik tentu akan mematuhi peraturan terkait dengan netralitas birokrasi, sehingga jika ada birokrat yang melanggar netralitas birokrasi, ia akan merasa bersalah telah mengkhianati sesama birokrasi. Kultur baru yang memberi sanksi moral atau sosial kepada pejabat birokrasi yang melanggar netralitas birokrasi menjadi penting di masa yang akan datang.



KESIMPULAN

Penelitian ini mengambil kesimpulan penting terkait dengan fenomena "sowan" yaitu kehadiran birokrasi ke rumah kandidat kepala daerah yang dipastikan meraih suara terbanyak, yaitu: pertama, bahwa sowan dapat dimaknai sebagai wujud silaturahmi sebagai wujud masyarakat yang komunal dan kolektif; kedua, sowan dapat dimaknai sebagai wujud mekanisme lobi. Hal ini bermakna bahwa sowan merupakan aktifitas yang tidak dapat dipisahkan dari kepentingan kedua belah pihak (kandidat dan birokrasi). Pertemuan antara pejabat politik dan birokrasi dengan demikian dapat mengakibatkan turunnya kepercayaan publik kepada birokrasi dan pemerintah, serta lahirnya tuduhan keterlibatan birokrasi dalam kemenangan sang kandidat. Oleh karena itu, birokrat harus menahan diri hingga kandidat tersebut telah benar-benar sah diangkat menjadi pejabat politik. Ketiga, posisi ideal birokrasi dalam kehidupan demokratis adalah bersikap adil, merahasiakan dukungan dan membangun birokrasi yang berwibawa. Untuk membangun birokrasi yang ideal tersebut, birokrasi harus imparial dan melepaskan diri dari intervensi pihak di luar birokrasi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel jurnal ini merupakan salah satu luaran dari Hibah Kompetitif Penelitian Unggulan Pengembangan Universitas Jenderal Soedirman. Ucapan terima kasih disampaikan kepada Rektor dan Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Jenderal Soedirman yang telah berkenan membiayai riset unggulan pengembangan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Andersen, Bjørn; Bjørnar Henriksen; dan Ingrid Spjelkavik. 2008. Benchmarking Applications in Public Sector Principal-Agent Relationships. *Benchmarking: An International Journal* 15 (6): 723 – 741.
- Dwiyanto, Agus (ed). 2006-cetakan kedua. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Imawan, Riswandha. 1997. *Membedah Politik Orde Baru*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Mas'ood, Mochtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. LP3ES. Jakarta.
- Mas'ood, Mochtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Miller, Gary. 2000. Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* . 10 (2): 289-327.
- Mitchell, Rebecca dan David Meacheam. 2011. Knowledge Worker Control: Understanding Via Principal And Agency Theory. *The Learning Organization* 18 (2): 149 – 160.



Prosiding Seminar Nasional dan Call for Papers

"Pengembangan Sumber Daya Perdesaan dan Kearifan Lokal Berkelanjutan IX"
19-20 November 2019
Purwokerto

Tanwir, Maryam dan Shailaja Fennell. 2010. Pakistani Bureaucracy and Political Neutrality: A Mutually Exclusive Phenomenon?. *The Pakistan Development Review* 49 (3): 239-259.

Thoha, Miftah. 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Thafa Media. Yogyakarta.

Waterman, Richard W.; Amelia Rouse and Robert Wright. 1998. The Venues of Influence: A New Theory of Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 8 (1): 13-38.