

MODUL BAHAN AJAR

PENGANTAR ILMU PEMERINTAHAN

3KKFS100 · 3 SKS · Semester 1

Penyusun

Dr. Arman, S.Sos., M.Si.

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN (S1)
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO

Tahun Akademik 2023

KATA PENGANTAR

Modul ini hadir sebagai respons atas kebutuhan fondasi konseptual yang kokoh bagi mahasiswa yang baru memasuki dunia studi ilmu pemerintahan. Sebagai mata kuliah berbobot tiga satuan kredit semester, Pengantar Ilmu Pemerintahan menempati posisi strategis dalam kurikulum Program Studi Ilmu Pemerintahan, yakni sebagai pijakan epistemologis yang menopang seluruh mata kuliah keahlian berikutnya. Melalui empat belas pertemuan yang dirancang secara progresif, mahasiswa akan dibimbing untuk memahami dan menganalisis gejala pemerintahan secara sistematis — mulai dari penguasaan definisi, objek kajian, dan paradigma ilmu pemerintahan, hingga penguraian struktur kelembagaan, fungsi pemerintahan, legitimasi kekuasaan, serta relasi negara dan masyarakat sipil. Pada akhir perkuliahan, diharapkan mahasiswa tidak sekadar mengenal konsep, melainkan mampu membaca realitas pemerintahan dengan kerangka analitis yang bersumber dari persilangan ilmu pemerintahan, ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu.

Modul ini disusun dengan struktur yang memudahkan mahasiswa belajar secara mandiri maupun terbimbing. Setiap unit pertemuan memuat uraian materi yang mengalir dari konsep dasar menuju aplikasi dan refleksi kritis, sehingga pembaca dapat membangun pemahaman secara bertahap tanpa kehilangan benang merah antartopik. Mahasiswa dianjurkan membaca materi setiap unit sebelum menghadiri perkuliahan, memanfaatkan pertanyaan pemantik yang tersedia untuk mengukur pemahaman awal, dan aktif mendiskusikan kasus-kasus lokal yang disajikan sebagai jembatan antara teori dan praktik pemerintahan nyata. Dosen pengampu dapat menggunakan modul ini secara fleksibel, menyesuaikan kedalaman pembahasan dengan dinamika kelas dan perkembangan isu pemerintahan yang aktual.

Penyusunan modul ini tidak lepas dari dukungan berbagai pihak — rekan-rekan akademisi, pengelola program studi, serta mahasiswa yang telah memberikan masukan berharga melalui pengalaman belajar di kelas. Penghargaan yang tulus disampaikan kepada semua yang telah berkontribusi, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam proses penyusunan ini. Semoga kerja sama tersebut terus terpelihara demi peningkatan kualitas pembelajaran yang berkelanjutan. Modul ini tentu belum sempurna; masih terdapat celah yang perlu diisi, argumentasi yang perlu dipertajam, dan kasus yang perlu diperbarui seiring perubahan lanskap

pemerintahan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun dari pembaca — mahasiswa, dosen, maupun praktisi — sangat dinantikan sebagai bahan penyempurnaan pada edisi-edisi mendatang.

DAFTAR ISI

...

Nomor halaman dihitung otomatis. Kalau daftar di atas masih kosong, tekan Ctrl+A lalu F9 (Word) atau Tools ▶ Update ▶ Update All (LibreOffice).

PERTEMUAN 1

Definisi dan Objek Kajian Ilmu Pemerintahan

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

1. Menyajikan tabel perbandingan definisi ilmu pemerintahan dari minimal 4 tokoh beserta perbedaan penekanannya; Membedakan objek material dan objek formal ilmu pemerintahan dalam paragraf analitis minimal 200 kata
2. Menyebutkan definisi ilmu pemerintahan menurut minimal 4 tokoh (antara lain Syafiie, Budiardjo, Hague, dan Heywood) secara tepat dan bersumber
3. Membedakan objek material dan objek formal ilmu pemerintahan dengan mengidentifikasi setidaknya dua perbedaan mendasar di antara keduanya
4. Menjelaskan posisi ilmu pemerintahan sebagai disiplin ilmu mandiri yang bersumber dari tradisi keilmuan sosial-politik
5. Menunjukkan sikap jujur akademik dalam merujuk pendapat tokoh tanpa plagiasi (Integrity)

Pendahuluan

Ilmu pemerintahan tidak lahir dalam ruang kosong: ia tumbuh dari kebutuhan manusia untuk menjelaskan secara sistematis bagaimana kekuasaan dijalankan, dipertanggungjawabkan, dan dirasakan oleh warga. Sebelum mahasiswa dapat menganalisis kebijakan, struktur kelembagaan, atau dinamika demokrasi lokal di Kawasan Timur Indonesia, mereka perlu terlebih dahulu memegang fondasi epistemologis yang kokoh — yakni memahami apa yang dimaksud ilmu pemerintahan sebagai disiplin, siapa yang mendefinisikannya, dan apa yang menjadi wilayah kajiannya. Pertemuan pertama ini sekaligus menjadi titik orientasi bagi seluruh rangkaian 14 pertemuan ke depan: setiap topik lanjutan, mulai dari paradigma keilmuan hingga relasi negara dan masyarakat sipil, bertumpu pada ketepatan definisi dan kejelasan objek kajian yang dibangun pada sesi ini.

Pada pertemuan ini mahasiswa diajak masuk ke dalam percakapan intelektual empat tokoh — Syafiie, Budiardjo, Hague, dan Heywood — yang masing-masing merumuskan ilmu pemerintahan dari latar tradisi berbeda. Ketegangan antarrumusan itulah yang justru menjadi kekayaan disiplin ini. Dengan menyadari

bahwa perbedaan definisi bukan kelemahan melainkan cerminan pluralitas perspektif keilmuan sosial-politik, mahasiswa dilatih berpikir analitis sejak dini dan membangun kebiasaan merujuk sumber secara jujur sebagai wujud integritas akademik.

A. Definisi Ilmu Pemerintahan Menurut Empat Tokoh

Ilmu pemerintahan sebagai disiplin akademik memiliki beragam definisi yang berkembang seiring dengan perluasan fungsi negara dan kompleksitas relasi antara penguasa dan yang dikuasai. Inu Kencana Syafie mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan, pengaturan, pelaksanaan, kepemimpinan, dan koordinasi pemerintahan dalam hubungan pemerintah dengan yang diperintah secara berkesinambungan [Syafie 2011]. Miriam Budiardjo, dengan pendekatan yang lebih berorientasi pada kekuasaan dan institusi, menempatkan kajian pemerintahan dalam kerangka ilmu politik yang menelaah bagaimana kekuasaan diperoleh, dipertahankan, dan digunakan oleh negara untuk mencapai tujuan bersama [Budiardjo 2008]. Kedua tokoh ini mewakili tradisi keilmuan yang berbeda akar: Syafie lebih berangkat dari tradisi administrasi dan pengelolaan publik, sedangkan Budiardjo berpijak pada tradisi ilmu politik klasik.

Rod Hague dan Martin Harrop memberikan perspektif yang lebih komparatif dan empiris dalam mendefinisikan ilmu pemerintahan. Mereka memandang ilmu pemerintahan sebagai studi tentang cara-cara pemerintah berbeda negara diorganisasi, beroperasi, dan dipengaruhi oleh lingkungan sosial serta ekonominya, dengan penekanan kuat pada perbandingan antarsistem politik [Hague & Harrop 2013]. Andrew Heywood melengkapi panorama definisi ini dengan menekankan dimensi ideologis dan filosofis: bagi Heywood, ilmu pemerintahan tidak dapat dipisahkan dari pertanyaan tentang legitimasi kekuasaan, distribusi otoritas, dan nilai-nilai yang menjadi dasar tata kelola negara [Heywood 2013]. Keempat definisi tersebut, meski berangkat dari sudut pandang yang berlainan, bertemu pada satu titik sentral, yaitu relasi kekuasaan yang terorganisasi antara pemerintah dan masyarakat dalam konteks negara.

Merujuk pendapat tokoh secara jujur dan bersumber merupakan praktik integritas akademik yang wajib dibangun sejak awal perkuliahan. Mahasiswa ilmu pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia, termasuk di lingkungan UNISAN, perlu terbiasa membedakan antara mengutip, memparafrase, dan menyimpulkan pemikiran tokoh, karena ketiga tindakan itu memiliki konsekuensi sitasi yang berbeda. Mencantumkan nama tokoh tanpa menyebut sumber aslinya bukanlah kejujuran akademik, melainkan plagiasi parsial yang merusak kredibilitas karya

ilmiah. Oleh sebab itu, setiap rujukan atas definisi Syafiie, Budiardjo, Hague, maupun Heywood harus disertai informasi bibliografis yang lengkap dan dapat ditelusuri oleh pembaca.

Tabel 1.1 Perbandingan Definisi Ilmu Pemerintahan Menurut Empat Tokoh

Tokoh	Definisi Inti	Penekanan Utama	Tradisi Keilmuan
Inu Kencana Syafiie [2011]	Ilmu yang mempelajari pengurusan, pengaturan, dan koordinasi pemerintahan dalam hubungan pemerintah dengan yang diperintah	Proses dan fungsi pengelolaan pemerintahan secara operasional	Administrasi publik dan manajemen pemerintahan
Miriam Budiardjo [2008]	Telaah tentang bagaimana kekuasaan diperoleh, dipertahankan, dan digunakan negara untuk mencapai tujuan bersama	Kekuasaan negara dan institusi politik	Ilmu politik klasik
Rod Hague & Martin Harrop [2013]	Studi komparatif tentang cara pemerintah diorganisasi, beroperasi, dan dipengaruhi lingkungan sosial-ekonomi	Perbandingan antarsistem pemerintahan secara empiris	Ilmu politik komparatif
Andrew Heywood [2013]	Kajian tentang legitimasi kekuasaan, distribusi otoritas, dan nilai yang mendasari tata kelola negara	Dimensi ideologis, filosofis, dan normatif pemerintahan	Teori politik dan filsafat politik

[Gambar 1.1 belum diunggah]

Gambar 1.1 Diagram lingkaran berlapis (concentric circles) yang menggambarkan posisi keempat tokoh: lapisan terdalam berisi 'Relasi Pemerintah dan yang Diperintah' sebagai inti bersama, lapisan kedua memuat perspektif Syafiie (operasional) dan Budiardjo (kekuasaan),

ANALOGI

Bayangkan empat orang dokter yang diminta menggambarkan apa itu 'rumah sakit': dokter manajemen akan menyebut soal tata kelola dan operasional layanan; dokter klinis akan berbicara tentang kekuasaan diagnosis dan terapi; dokter epidemiologi akan membandingkan sistem kesehatan antarnegara; sedangkan dokter bioetika akan mempertanyakan legitimasi dan nilai di balik keputusan medis. Keempatnya benar, tetapi masing-masing menangkap dimensi yang berbeda dari objek yang sama. Begitu pula keempat tokoh ilmu pemerintahan: mereka mendefinisikan objek yang sama, yaitu pemerintahan, dari sudut pandang dan tradisi keilmuan yang berlainan, sehingga definisi mereka saling melengkapi, bukan saling menegasikan.

CONTOH

Langkah 1: Bacalah definisi Syafiie [2011] yang menekankan pengurusan dan koordinasi, lalu catat kata kunci 'pengelolaan operasional'. Langkah 2: Bandingkan dengan Budiardjo [2008] yang menonjolkan kekuasaan negara; catat bahwa Budiardjo tidak banyak bicara soal teknis pengelolaan, melainkan soal siapa yang berkuasa dan bagaimana kekuasaan itu dilegitimasi. Langkah 3: Tambahkan perspektif Hague dan Harrop [2013] yang mengajukan pertanyaan 'bagaimana pemerintah di berbagai negara bekerja secara berbeda?', sehingga cakupannya melintasi batas negara. Langkah 4: Tutup dengan Heywood [2013] yang menambahkan pertanyaan normatif 'apakah kekuasaan itu sah dan bermoral?'. Dari keempat langkah ini, mahasiswa dapat menyusun tabel perbandingan empat kolom yang menunjukkan bahwa setiap definisi adalah respons terhadap pertanyaan ilmiah yang berbeda tentang gejala pemerintahan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sangat umum di kalangan mahasiswa baru adalah anggapan bahwa satu definisi yang paling baru otomatis paling benar dan mengugurkan definisi lama. Pembetulannya: dalam ilmu sosial, definisi tidak bekerja seperti versi perangkat lunak yang menggantikan versi lama secara total. Definisi Syafiie tidak kalah valid dibanding Heywood hanya karena keduanya diterbitkan di era berbeda; masing-masing definisi valid dalam konteks tradisi keilmuan dan pertanyaan penelitian yang melatarbelakanginya. Miskonsepsi kedua adalah menyamakan ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara atau ilmu politik secara penuh. Pembetulannya: ilmu pemerintahan memiliki objek formal tersendiri, yaitu relasi kekuasaan antara pemerintah dan yang diperintah dalam bingkai legitimasi dan fungsi negara, yang membedakannya dari administrasi negara yang lebih fokus pada

efisiensi birokrasi maupun ilmu politik yang cakupannya lebih luas hingga perilaku pemilih dan partai politik.

B. Perbandingan Analitis Definisi: Perbedaan Penekanan Antartokoh

Keempat definisi ilmu pemerintahan yang dikemukakan oleh Syafiie, Budiardjo, Hague, dan Heywood tidak berdiri pada titik pandang yang sama. Perbedaan ini bukan semata soal pilihan kata, melainkan mencerminkan tradisi intelektual dan konteks sosial-politik tempat masing-masing tokoh berkembang. Syafiie [2011] menekankan relasi antara yang memerintah dan yang diperintah sebagai inti kajian, sehingga perhatian utamanya tertuju pada dinamika kekuasaan dalam praktik konkret pemerintahan sehari-hari. Budiardjo [2008] bergerak dari tradisi ilmu politik yang lebih luas, menempatkan negara dan kekuasaan sebagai objek induk, sehingga pemerintahan dipahami sebagai institusi pelaksana kekuasaan yang sah dalam bingkai negara. Kedua tokoh ini berbagi asumsi bahwa pemerintahan adalah fenomena yang melekat pada struktur kenegaraan, meski Syafiie lebih berpijak pada aspek proses dan relasi, sedangkan Budiardjo lebih berpijak pada aspek institusi dan legitimasi.

Berbeda dari keduanya, Hague dan Harrop [2010] menganalisis pemerintahan dari perspektif komparatif dan empiris lintas negara, sehingga penekannya terletak pada bagaimana berbagai sistem pemerintahan bekerja, berinteraksi, dan menghasilkan kebijakan publik yang dapat dibandingkan secara sistematis. Heywood [2013] mengambil posisi yang lebih filosofis dan normatif: ia tidak hanya bertanya tentang bagaimana pemerintahan berjalan, tetapi juga mengapa otoritas politik diperlukan dan atas dasar nilai apa kekuasaan dapat dibenarkan. Perbedaan ini penting untuk dipahami karena menentukan metode kajian yang digunakan: Syafiie dan Budiardjo cenderung normatif-deskriptif dalam konteks Indonesia, sementara Hague dan Heywood lebih analitik-komparatif dalam konteks ilmu politik Barat. Mahasiswa yang kelak bekerja di lingkungan pemerintahan daerah Kawasan Timur Indonesia, misalnya, perlu menganalisis dengan cermat perspektif mana yang paling relevan untuk menjelaskan dinamika pemerintahan lokal yang khas.

Perbandingan ini juga mengungkap bahwa perbedaan penekanan antartokoh bukan sekadar variasi permukaan, melainkan berimplikasi langsung pada pilihan objek formal kajian. Jika mengikuti Syafiie, maka perhatian diarahkan pada proses interaksi antara aktor pemerintah dan warga; jika mengikuti Heywood, kajian diarahkan pada

landasan legitimasi dan nilai yang menopang otoritas. Sikap jujur akademik menuntut mahasiswa untuk tidak mencampurkan definisi antartokoh seolah-olah semuanya identik, karena setiap definisi membawa konsekuensi analitis yang berbeda [Integrity]. Merujuk pendapat tokoh secara tepat dan bersumber bukan hanya kewajiban etis, tetapi juga prasyarat ilmiah agar argumen yang dibangun dapat diverifikasi dan dipertanggungjawabkan secara intelektual.

Tabel 1.2 Perbandingan Penekanan Definisi Ilmu Pemerintahan Antartokoh

Tokoh	Sumber Utama	Penekanan Utama	Tradisi Keilmuan	Implikasi Kajian
Inu Kencana Syafie	Syafie [2011]	Relasi antara yang memerintah dan yang diperintah; proses kekuasaan konkret	Administrasi negara dan ilmu pemerintahan Indonesia	Kajian diarahkan pada dinamika interaksi aktor pemerintah dan warga negara
Miriam Budiardjo	Budiardjo [2008]	Negara dan institusi pelaksana kekuasaan yang sah; legitimasi	Ilmu politik berbasis institusi dan negara	Kajian diarahkan pada struktur kelembagaan dan dasar hukum kewenangan
Rod Hague & Martin Harrop	Hague & Harrop [2010]	Sistem pemerintahan komparatif; cara kerja dan hasil kebijakan lintas negara	Ilmu politik komparatif dan empiris	Kajian diarahkan pada perbandingan sistem dan analisis output kebijakan
Andrew Heywood	Heywood [2013]	Landasan filosofis otoritas; nilai dan justifikasi kekuasaan	Teori politik normatif dan filsafat politik	Kajian diarahkan pada pertanyaan legitimasi, nilai, dan tujuan pemerintahan

[Gambar 1.2 belum diunggah]

Gambar 1.2 Diagram empat kuadran yang memosisikan keempat tokoh pada dua sumbu: sumbu horizontal menggambarkan orientasi kajian dari 'normatif-deskriptif' (kiri) ke 'empiris-komparatif' (kanan), dan sumbu vertikal menggambarkan fokus dari 'proses/relasi' (bawah) ke

ANALOGI

Bayangkan empat orang dokter yang menjelaskan apa itu 'kesehatan': dokter umum menekankan ketiadaan penyakit, ahli gizi menekankan keseimbangan asupan, psikiater menekankan keseimbangan mental, dan dokter komunitas menekankan kesehatan lingkungan sosial. Keempat jawaban benar, tetapi masing-masing mengarahkan perhatian ke aspek yang berbeda dan menuntut penanganan yang berbeda pula. Demikian pula, Syafiie, Budiardjo, Hague, dan Heywood sama-sama berbicara tentang ilmu pemerintahan, tetapi masing-masing menunjuk bagian yang berbeda dari fenomena yang sama, sehingga mengombinasikan keempatnya secara kritis menghasilkan pemahaman yang lebih utuh.

CONTOH

Misalkan mahasiswa diminta menganalisis fenomena rendahnya partisipasi warga dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di salah satu kabupaten di Sulawesi. Jika menggunakan lensa Syafiie, pertanyaan yang diajukan adalah: bagaimana relasi antara aparat pemerintah dan warga berlangsung dalam forum itu, dan apakah ada ketimpangan kuasa yang menghambat partisipasi? Jika menggunakan lensa Budiardjo, pertanyaan bergeser ke: apakah institusi Musrenbang memiliki dasar hukum yang cukup kuat dan legitimasi yang diakui warga? Jika menggunakan lensa Hague, pertanyaan menjadi: bagaimana mekanisme partisipasi di kabupaten ini dibandingkan dengan kabupaten lain atau negara lain yang memiliki pola serupa? Jika menggunakan lensa Heywood, pertanyaan paling mendasar adalah: nilai dan prinsip apa yang seharusnya menopang forum deliberatif seperti Musrenbang agar otoritasnya dianggap sah oleh warga? Dengan menyandingkan keempat pertanyaan ini secara bertahap, mahasiswa belajar bahwa memilih definisi berarti memilih sudut pandang, dan sudut pandang yang berbeda menghasilkan diagnosis serta rekomendasi yang berbeda pula.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang kerap muncul adalah anggapan bahwa keempat definisi tersebut pada dasarnya sama dan dapat digunakan secara bergantian tanpa konsekuensi analitis. Pembetulannya: setiap definisi membawa asumsi ontologis dan epistemologis yang berbeda. Mengutip Syafiie untuk mendukung argumen tentang legitimasi normatif, misalnya, adalah keliru karena Syafiie tidak menjadikan legitimasi sebagai penekanan utamanya -- itu domain Heywood dan sebagian Budiardjo. Miskonsepsi kedua adalah anggapan bahwa definisi tokoh Indonesia seperti Syafiie dan Budiardjo lebih 'rendah' secara akademik dibandingkan tokoh Barat seperti Hague dan Heywood. Pembetulannya: perbedaannya bukan soal

hierarki mutu, melainkan soal konteks dan tradisi keilmuan; definisi Syafiie justru lebih operasional untuk menganalisis praktik pemerintahan di Indonesia, termasuk di Kawasan Timur Indonesia, karena konteks sosial-budaya dan kelembagaannya lebih dekat dengan realitas yang dikaji.

C. Objek Material dan Objek Formal Ilmu Pemerintahan

Setiap disiplin ilmu dibangun di atas dua fondasi epistemologis yang membedakannya dari ilmu lain, yaitu objek material dan objek formal. Objek material adalah bahan mentah yang menjadi lapangan pengamatan suatu ilmu, sedangkan objek formal adalah sudut pandang atau cara pandang khas yang digunakan untuk mengkaji bahan mentah tersebut. Dalam ilmu pemerintahan, objek material mencakup seluruh gejala penyelenggaraan kekuasaan negara beserta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, meliputi lembaga-lembaga negara, kebijakan publik, birokrasi, serta relasi antara pemerintah dengan warga negara. Dengan demikian, objek material ilmu pemerintahan sangat luas dan bisa saja tumpang tindih dengan objek material ilmu politik, ilmu administrasi negara, maupun sosiologi politik, karena ketiganya sama-sama mengamati gejala kekuasaan dan negara.

Perbedaan mendasar yang menjadikan ilmu pemerintahan mandiri sebagai disiplin terletak pada objek formalnya. Objek formal ilmu pemerintahan adalah proses penyelenggaraan pemerintahan secara konkret, yakni bagaimana kekuasaan dijalankan, dipertanggungjawabkan, dan dirasakan dampaknya oleh rakyat dalam kehidupan sehari-hari. Jika ilmu politik lebih memusatkan perhatian pada perebutan dan distribusi kekuasaan, ilmu pemerintahan justru berfokus pada pelaksanaan kekuasaan itu dalam bentuk pelayanan, regulasi, dan tata kelola pemerintahan yang menyentuh langsung kehidupan masyarakat. Sudut pandang inilah yang membuat ilmu pemerintahan tidak sekadar cabang dari ilmu politik, melainkan sebuah disiplin dengan kekhasan analitis tersendiri, sebagaimana ditegaskan dalam tradisi keilmuan yang berkembang sejak karya-karya Woodrow Wilson pada akhir abad ke-19 hingga perkembangan governance studies di era kontemporer.

Analogi yang dapat membantu pemahaman adalah perbedaan antara seorang arsitek dan seorang kontraktor bangunan. Keduanya bekerja pada objek material yang sama, yaitu bangunan, tetapi sudut pandang dan cara kerja mereka berbeda: arsitek memandang bangunan dari sisi estetika dan fungsi ruang, sementara kontraktor memandangnya dari sisi teknik konstruksi dan pengelolaan sumber daya. Demikian

pula, ilmu politik dan ilmu pemerintahan berbagi objek material yang sama berupa negara dan kekuasaan, namun ilmu pemerintahan memandangnya dari sudut pelaksanaan dan akuntabilitas pemerintahan kepada rakyat. Mahasiswa yang mampu membedakan kedua objek ini secara analitis akan lebih mudah memahami mengapa ilmu pemerintahan memiliki metode, teori, dan konsep khas yang tidak bisa sepenuhnya dipinjam dari ilmu politik atau administrasi negara begitu saja.

Sebuah miskonsepsi yang kerap muncul di kalangan mahasiswa tingkat awal adalah anggapan bahwa ilmu pemerintahan dan ilmu politik adalah dua nama untuk hal yang persis sama. Miskonsepsi ini timbul karena keduanya sama-sama menggunakan kata-kata seperti negara, kekuasaan, dan kebijakan dalam pembahasannya. Pembetulannya terletak pada perbedaan objek formal: ilmu politik menganalisis siapa yang berkuasa, bagaimana kekuasaan diperoleh, dan bagaimana ia dipertahankan, sedangkan ilmu pemerintahan menganalisis bagaimana kekuasaan itu dioperasionalisasikan menjadi layanan dan keputusan yang berdampak pada rakyat. Sebagai contoh konkret, ketika pemerintah daerah di Kawasan Timur Indonesia mengeluarkan kebijakan peningkatan layanan kesehatan di daerah terpencil, ilmu politik akan bertanya tentang aktor dan kepentingan di balik kebijakan itu, sedangkan ilmu pemerintahan akan menganalisis mekanisme implementasinya, efektivitas birokrasinya, dan tingkat akuntabilitas penyelenggaranya kepada masyarakat yang dilayani. Membedakan dua objek kajian ini secara jujur dan bersumber merupakan praktik integritas akademik yang harus dibiasakan sejak pertemuan pertama, karena kesalahan mendasar dalam memahami fondasi epistemologis sebuah disiplin akan berpengaruh pada seluruh cara berpikir mahasiswa sepanjang studi mereka.

Tabel 1.3 Perbandingan Objek Material dan Objek Formal Ilmu Pemerintahan

Dimensi Pembanding	Objek Material	Objek Formal
Pengertian	Bahan/lapangan yang dikaji oleh suatu ilmu secara umum	Sudut pandang atau cara khas suatu ilmu memandang lapangan kajiannya
Cakupan dalam Ilmu Pemerintahan	Negara, kekuasaan, lembaga pemerintah, kebijakan publik, birokrasi, relasi pemerintah-rakyat	Proses penyelenggaraan pemerintahan: pelaksanaan, akuntabilitas, dan dampak kekuasaan terhadap rakyat
Keunikan	Dapat dimiliki bersama dengan ilmu politik, administrasi negara, dan sosiologi politik	Bersifat khas dan membedakan ilmu pemerintahan dari disiplin lain yang berbagi objek material serupa
Pertanyaan Kunci	Apa yang dikaji? (negara, pemerintah, kekuasaan)	Dari sudut mana dikaji? (penyelenggaraan dan

Dimensi Pemandangan	Objek Material	Objek Formal
		akuntabilitas pemerintahan kepada rakyat)
Contoh Penerapan	Kebijakan layanan kesehatan di daerah terpencil Papua dan Maluku	Bagaimana kebijakan itu diimplementasikan, dibiayai, dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat

[Gambar 1.3 belum diunggah]

Gambar 1.3 Diagram dua lingkaran yang sebagian saling bertumpang tindih (Venn diagram): lingkaran kiri berlabel 'Ilmu Politik', lingkaran kanan berlabel 'Ilmu Pemerintahan', dan bagian tengah yang tumpang tindih bertuliskan 'Objek Material Bersama: Negara, Kekuasaan

ANALOGI

Bayangkan dua orang dokter yang sama-sama memeriksa seorang pasien (objek material yang sama), tetapi satu adalah dokter umum yang mendiagnosis penyakit secara keseluruhan, sementara yang satu lagi adalah dokter spesialis yang fokus pada cara kerja organ tertentu secara mendalam. Keduanya menggunakan tubuh manusia yang sama sebagai lapangan kerja, namun sudut pandang dan metode analisisnya berbeda. Itulah perbedaan antara objek material (tubuh/pasien) dan objek formal (cara pandang spesialis) -- dan begitulah ilmu pemerintahan membedakan dirinya dari ilmu politik meski keduanya mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan negara dan kekuasaan.

CONTOH

Ambil kasus konkret: Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru di Maluku membentuk unit layanan terpadu satu atap untuk mempercepat pengurusan dokumen kependudukan warga pulau terpencil. Pertama, identifikasi objek materialnya: unit layanan ini adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, melibatkan lembaga birokrasi, kebijakan pelayanan publik, dan relasi antara pemerintah dengan warga negara -- semua ini adalah bahan kajian yang bisa ditelaah oleh beberapa ilmu sekaligus. Kedua, identifikasi objek formalnya dari sudut ilmu pemerintahan: pertanyaan yang diajukan bukan sekadar 'siapa yang memutuskan membentuk unit ini' (pertanyaan ilmu politik), melainkan 'bagaimana unit ini beroperasi, seberapa efektif pelayanannya menjangkau warga kepulauan, dan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya kepada publik'. Ketiga, simpulkan perbedaannya: objek material bersifat deskriptif-faktual (apa yang ada), sedangkan objek formal bersifat

analitis-evaluatif (bagaimana dan sejauh mana pemerintahan diselenggarakan dengan benar dan bertanggung jawab). Latihan membedakan dua objek ini pada kasus nyata merupakan langkah awal membangun kemampuan analisis ilmu pemerintahan yang terukur.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum: 'Objek formal adalah benda atau dokumen formal seperti undang-undang dan peraturan pemerintah, sedangkan objek material adalah hal-hal yang tidak tertulis atau informal dalam pemerintahan.' Pembetulan: Istilah 'formal' dan 'material' di sini adalah istilah filsafat ilmu (epistemologi), bukan merujuk pada 'resmi versus tidak resmi'. Objek material berarti lapangan kajian secara umum yang bisa dikaji banyak disiplin, sedangkan objek formal berarti sudut pandang atau lensa analisis khas yang dimiliki suatu disiplin. Undang-undang bisa saja masuk ke dalam objek material (sebagai bahan kajian), tetapi cara ilmu pemerintahan memandang undang-undang itu -- yaitu dari sisi bagaimana ia diimplementasikan dalam pelayanan kepada rakyat dan bagaimana akuntabilitasnya -- itulah yang menjadi objek formalnya.

D. Posisi Ilmu Pemerintahan di Rumpun Ilmu Sosial-Politik

Ilmu pemerintahan tidak lahir dalam kevakuman intelektual. Ia tumbuh dari tradisi besar filsafat politik Yunani yang dirintis Aristoteles ketika mengkaji berbagai bentuk polis dan cara terbaik mengelola kehidupan bersama. Tradisi itu kemudian mengalir melalui pemikiran Machiavelli tentang kekuasaan, Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan, hingga Weber tentang birokrasi dan legitimasi. Dalam peta rumpun ilmu pengetahuan Indonesia yang diatur Keputusan Menteri Riset dan Teknologi (sekarang Kemendiktisaintek), ilmu pemerintahan berada dalam kluster Ilmu Sosial bersama sosiologi, antropologi, ilmu hukum, ilmu komunikasi, dan ilmu politik. Kedekatan rumpun ini bukan berarti ilmu pemerintahan adalah cabang dari ilmu politik, melainkan dua disiplin yang berbagi akar historis dan saling bersinggungan tanpa saling menelan.

Hubungan ilmu pemerintahan dengan ilmu politik sering menjadi sumber kebingungan. Ilmu politik menempatkan kekuasaan sebagai konsep sentral dan mengkaji seluruh arena perolehan, distribusi, serta pertarungan kekuasaan, termasuk di luar aparatus negara seperti partai, kelompok kepentingan, dan opini publik. Ilmu pemerintahan, sebaliknya, memfokuskan perhatian pada penyelenggaraan kekuasaan

itu sendiri di dalam lembaga-lembaga negara, dengan titik berat pada relasi antara yang memerintah dan yang diperintah, serta pada kualitas, legitimasi, dan efektivitas proses pemerintahan. Sementara sosiologi menyumbangkan kerangka analisis struktur sosial dan interaksi kelompok, dan ilmu hukum menyediakan norma prosedural, ilmu pemerintahan mengintegrasikan keduanya untuk memahami bagaimana keputusan otoritatif dihasilkan dan dilaksanakan. Kemandirian disiplin ini semakin kukuh sejak munculnya program studi ilmu pemerintahan tersendiri di universitas-universitas Indonesia, termasuk di kawasan timur seperti UNISAN, yang merespons kebutuhan konkret akan aparatur pemerintahan yang kompeten dan berintegritas.

Sebagai disiplin mandiri, ilmu pemerintahan mengembangkan seperangkat konsep, teori, dan metode yang khas. Konsep-konsep seperti kedaulatan, legitimasi, birokrasi, desentralisasi, dan tata kelola pemerintahan yang baik tidak sepenuhnya milik ilmu politik atau sosiologi, melainkan dioperasionalkan secara spesifik dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Kemandirian ini juga tercermin dalam perkembangan literatur ilmiah tersendiri: jurnal ilmu pemerintahan, asosiasi profesi, serta kurikulum nasional yang menempatkan ilmu pemerintahan terpisah dari ilmu politik di jenjang sarjana. Mahasiswa ilmu pemerintahan perlu menghayati posisi ini bukan sebagai klaim eksklusivitas, melainkan sebagai kesadaran bahwa meminjam konsep dari disiplin lain harus dilakukan dengan kejujuran intelektual, yakni dengan menyebutkan sumber asli dan batas penerapannya, sebuah wujud nyata nilai Integrity yang menjadi penciri lulusan UNISAN dalam konteks akademik maupun kelak dalam praktik pemerintahan di lapangan.

Tabel 1.4 Perbandingan Posisi Ilmu Pemerintahan dengan Disiplin Terdekat

Aspek Pemanding	Ilmu Politik	Ilmu Hukum	Sosiologi	Ilmu Pemerintahan
Fokus Utama	Kekuasaan dan kompetisi politik	Norma dan prosedur hukum	Struktur dan interaksi sosial	Penyelenggaraan dan relasi pemerintahan
Unit Analisis Utama	Aktor politik, partai, pemilu	Peraturan, lembaga peradilan	Kelompok, komunitas, institusi sosial	Lembaga pemerintah, kebijakan, birokrasi
Konsep Kunci	Kekuasaan, legitimasi, representasi	Hak, kewajiban, sanksi	Norma sosial, stratifikasi, kohesi	Tata kelola, desentralisasi, pelayanan publik
Kontribusi ke IP	Kerangka kekuasaan dan	Dasar normatif penyelenggaraan	Analisis aktor dan konteks	Sintesis operasional

Aspek Pembeda	Ilmu Politik	Ilmu Hukum	Sosiologi	Ilmu Pemerintahan
	sistem politik	negara	sosial	pengelolaan negara

[Gambar 1.4 belum diunggah]

Gambar 1.4 Diagram lingkaran berlapis (venn atau konsentris) yang memperlihatkan posisi Ilmu Pemerintahan di dalam rumpun Ilmu Sosial, dengan irisan antara Ilmu Pemerintahan, Ilmu Politik, Sosiologi, dan Ilmu Hukum; area irisan diberi label konsep yang dibagi bersama

ANALOGI

Bayangkan rumpun Ilmu Sosial-Politik sebagai sebuah rumah sakit besar. Ilmu politik adalah bagian penyakit dalam yang mendiagnosis kondisi tubuh politik secara luas; sosiologi adalah bagian rehabilitasi yang memperhatikan lingkungan dan interaksi pasien; ilmu hukum adalah bagian farmasi yang menyediakan resep dan aturan dosis. Ilmu pemerintahan berperan seperti dokter umum yang berpraktik langsung di unit gawat darurat: ia menggunakan diagnosis dari penyakit dalam, mengandalkan aturan farmasi, mempertimbangkan kondisi sosial pasien, tetapi tanggung jawab utamanya adalah memastikan layanan medis benar-benar sampai kepada pasien yang membutuhkan, tepat waktu dan tepat sasaran.

CONTOH

Kasus Desa Mandiri Energi di Sulawesi Tenggara dapat dianalisis secara bertahap untuk menunjukkan posisi masing-masing disiplin. Pertama, ilmu politik mengkaji siapa yang memenangkan kursi di DPRD dan bagaimana kebijakan energi desa dinegosiasikan dalam arena legislatif. Kedua, ilmu hukum menelaah Peraturan Desa dan Peraturan Daerah yang menjadi payung hukum program tersebut. Ketiga, sosiologi menyelidiki penerimaan komunitas lokal terhadap teknologi panel surya dan dinamika sosial yang muncul. Keempat, dan di sinilah ilmu pemerintahan mengambil peran khasnya, yakni menganalisis bagaimana aparatur pemerintah desa menyelenggarakan program tersebut: mekanisme koordinasi antarlembaga, kualitas pelayanan publik yang dihasilkan, akuntabilitas penggunaan dana desa, dan legitimasi keputusan yang diambil kepala desa bersama BPD. Analisis ilmu pemerintahan mengintegrasikan ketiga perspektif sebelumnya untuk mengevaluasi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan secara utuh.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum di kalangan mahasiswa baru adalah anggapan bahwa ilmu pemerintahan hanyalah bagian dari ilmu politik, sehingga mempelajari ilmu politik berarti sudah mempelajari ilmu pemerintahan. Anggapan ini keliru karena ilmu politik dan ilmu pemerintahan berbeda pada objek formal dan fokus analisisnya: ilmu politik memusatkan perhatian pada kekuasaan dalam arti luas termasuk di luar negara, sementara ilmu pemerintahan secara spesifik mengkaji penyelenggaraan kekuasaan di dalam lembaga-lembaga negara beserta relasi antara pemerintah dan yang diperintah. Pembetulanannya: kedua disiplin ini bersaudara, bukan induk-anak; keduanya berbagi akar historis tetapi telah berkembang menjadi disiplin mandiri dengan objek formal, konsep, dan tradisi riset masing-masing yang tidak saling menelan satu sama lain.

RANGKUMAN

- Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan dari minimal empat perspektif tokoh yang masing-masing memberi penekanan berbeda pada dimensi normatif, empiris, domestik, atau komparatif dari fenomena kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
- Objek material ilmu pemerintahan menjawab pertanyaan tentang apa yang dikaji, yakni negara, kekuasaan, dan hubungan antarwarga dengan pemerintah, sedangkan objek formal menjawab pertanyaan tentang bagaimana kajian itu dibingkai, yakni cara penyelenggaraan kekuasaan secara sah dan teratur.
- Perbedaan penekanan antartokoh dalam mendefinisikan ilmu pemerintahan bukan kontradiksi melainkan cerminan pluralitas tradisi intelektual sosial-politik yang memperkaya kerangka analitis disiplin ini.
- Ilmu pemerintahan berdiri sebagai disiplin mandiri dengan akar pada ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu, yang ketiganya akan terus menjadi rujukan epistemologis sepanjang mata kuliah ini.
- Integritas akademik dalam merujuk pendapat tokoh secara tepat dan bersumber merupakan fondasi etis yang tidak terpisahkan dari praktik ilmiah ilmu pemerintahan, sesuai nilai Integrity dalam ICHSA-N.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.

Heywood, A. (2013). Politics. 4th Edition. Palgrave Macmillan.

Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). Introduction to Political Science. 4th Edition. McGraw-Hill.

Syafiie, I. K. (2011). Pengantar Ilmu Pemerintahan. Edisi Revisi. Refika Aditama.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Budiarjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Kaho, Josef Riwu. 2012. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers.

Syafiie (2011); Budiardjo (2008); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016).

PERTEMUAN 2

Relasi Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

6. Menyajikan tabel perbandingan definisi ilmu pemerintahan dari minimal 4 tokoh beserta perbedaan penekanannya; Membedakan objek material dan objek formal ilmu pemerintahan dalam paragraf analitis minimal 200 kata
7. Menguraikan definisi ilmu pemerintahan dari minimal 4 perspektif tokoh secara tertulis dengan menyebut sumber secara eksplisit
8. Membedakan objek material dan objek formal ilmu pemerintahan dalam bentuk tabel perbandingan yang memuat minimal dua dimensi pembeda
9. Mengidentifikasi titik persamaan dan perbedaan antara ilmu pemerintahan dan ilmu politik berdasarkan minimal dua argumen berbasis teks
10. Menyajikan argumen analitis secara jujur dengan mencantumkan kutipan sumber yang dapat diverifikasi (Integrity)

Pendahuluan

Pertemuan pertama telah meletakkan fondasi epistemologis dengan menelusuri definisi dan objek kajian ilmu pemerintahan secara umum. Kini pertemuan kedua mempertajam pemahaman tersebut dengan cara membandingkan perspektif antartokoh secara sistematis dan memetakan batas sekaligus titik singgung antara ilmu pemerintahan dan ilmu politik sebagai dua disiplin yang sering dipertukarkan namun sesungguhnya memiliki fokus yang berbeda. Kemampuan membedakan keduanya secara argumentatif merupakan prasyarat untuk mengikuti pembahasan paradigma, epistemologi, dan relasi lintas disiplin pada pertemuan-pertemuan berikutnya.

Pada konteks Indonesia, khususnya Kawasan Timur Indonesia, pemahaman atas perbedaan objek formal kedua disiplin ini bukan sekadar persoalan akademis. Konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang kerap muncul di kawasan ini menuntut analisis kebijakan dan praktisi pemerintahan untuk secara cermat

menentukan kerangka analisis yang tepat, apakah pertanyaannya lebih berkenaan dengan distribusi kekuasaan politik ataukah dengan cara penyelenggaraan kewenangan yang sah. Pertemuan ini melatih mahasiswa untuk membuat distinktif konseptual tersebut secara tertulis dan berbasis argumen teks yang dapat diverifikasi, sesuai nilai Integrity dalam tata akademis ICHSA-N.

A. Definisi Ilmu Pemerintahan dari Empat Perspektif Tokoh

Ilmu pemerintahan sebagai disiplin akademis telah lama diperdebatkan batas-batas definisinya. Perbedaan itu bukan sekadar soal pilihan kata, melainkan mencerminkan perbedaan titik pandang tentang apa yang paling hakiki dari gejala pemerintahan itu sendiri: apakah kekuasaan, pelayanan, hubungan, ataukah proses pengambilan keputusan. C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions* mendefinisikan pemerintahan sebagai organisasi negara yang berdaulat yang menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan bersama masyarakat [Strong 1963]. Definisi ini menempatkan kedaulatan dan kekuasaan sebagai inti, sehingga ilmu pemerintahan di sini lebih dekat pada kajian institusi formal negara dan otoritas legalnya.

Soenarko, salah satu pelopor ilmu pemerintahan di Indonesia, mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga pemerintah menjalankan tugasnya dalam hubungannya dengan yang diperintah [Soenarko 2000]. Penekanannya ada pada relasi antara yang memerintah dan yang diperintah, bukan semata kekuasaan formal. Sementara itu, Taliziduhu Ndraha memperkenalkan perspektif yang lebih dinamis: ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah memenuhi dan melindungi tuntutan yang diperintah akan layanan dan jaminan atas barang dan jasa publik dalam hubungan pemerintahan [Ndraha 2003]. Perspektif Ndraha ini menggeser fokus dari kekuasaan menuju layanan, yang relevan untuk konteks reformasi birokrasi di Indonesia termasuk di kawasan timur seperti Sulawesi Tengah tempat UNISAN berada, di mana kualitas layanan publik masih menjadi tantangan nyata.

Ryaas Rasyid menambahkan dimensi normatif: ia menegaskan bahwa ilmu pemerintahan mempelajari hakikat, struktur, dan proses pemerintahan untuk mewujudkan tata kelola yang baik demi kesejahteraan rakyat [Rasyid 1997]. Perspektif Rasyid menghubungkan kajian deskriptif tentang struktur dengan cita-cita normatif *good governance*, sehingga ilmu pemerintahan tidak hanya menjelaskan realitas tetapi juga mengevaluasi dan mengarahkannya. Keempat definisi ini bukan saling meniadakan, melainkan saling melengkapi: Strong memberi fondasi yuridis-institusional, Soenarko memberi dimensi relasional, Ndraha memberi dimensi

fungsional-pelayanan, dan Rasyid memberi dimensi normatif. Mahasiswa yang memahami keempat lapisan ini akan mampu menganalisis fenomena pemerintahan secara lebih utuh dibandingkan yang hanya berpegang pada satu definisi tunggal.

Nilai integritas akademik menuntut setiap argumen yang dibangun dalam kajian ilmu pemerintahan berpijak pada sumber yang dapat diverifikasi. Mencantumkan nama tokoh tanpa menyebut karya dan tahunnya sama saja dengan membangun argumentasi di atas fondasi yang goyah, karena pembaca tidak dapat menelusuri dan memverifikasi klaim tersebut. Dalam penugasan tertulis maupun diskusi kelas, mahasiswa wajib menyebut sumber secara eksplisit, misalnya: menurut Ndraha [2003], bukan sekadar menurut para ahli. Kebiasaan ini bukan formalitas administratif, melainkan cerminan kejujuran intelektual yang menjadi fondasi technopreneur pemerintahan yang kelak akan mengelola data publik dan kebijakan berbasis bukti.

Tabel 2.1 Perbandingan Definisi Ilmu Pemerintahan dari Empat Tokoh

Tokoh	Sumber/Tahun	Inti Definisi	Kata Kunci Penekanan	Implikasi Kajian
C.F. Strong	Modern Political Constitutions [Strong 1963]	Organisasi negara berdaulat yang menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan bersama	Kedaulatan, kekuasaan, institusi negara	Fokus pada struktur dan otoritas formal negara
Soenarko	Suatu Pengantar Studi Pemerintahan [Soenarko 2000]	Ilmu tentang cara lembaga pemerintah menjalankan tugas dalam hubungannya dengan yang diperintah	Relasi memerintah-diperintah, tugas lembaga	Fokus pada dinamika hubungan antara pemerintah dan rakyat
Taliziduhu Ndraha	Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru [Ndraha 2003]	Ilmu tentang bagaimana pemerintah memenuhi tuntutan yang diperintah akan layanan dan jaminan barang/jasa publik	Layanan publik, tuntutan, jaminan	Fokus pada fungsi pelayanan dan responsivitas pemerintah

Tokoh	Sumber/Tahun	Inti Definisi	Kata Kunci Penekanan	Implikasi Kajian
Ryaas Rasyid	Makna Pemerintahan [Rasyid 1997]	Kajian tentang hakikat, struktur, dan proses pemerintahan untuk mewujudkan tata kelola demi kesejahteraan rakyat	Good governance, norma, kesejahteraan	Fokus pada evaluasi dan pengarahannya pemerintahan menuju tujuan normatif

[Gambar 2.1 belum diunggah]

Gambar 2.1 Diagram lingkaran berlapis (concentric circles) yang menunjukkan empat lapisan definisi ilmu pemerintahan: lapisan terluar adalah dimensi institusional-yuridis (Strong), lapisan berikutnya adalah dimensi relasional (Soenarko), lapisan ketiga adalah dimensi

ANALOGI

Bayangkan empat orang diminta mendefinisikan sebuah rumah sakit. Seorang arsitek akan berkata: rumah sakit adalah bangunan berlisensi dengan infrastruktur medis. Seorang perawat akan berkata: rumah sakit adalah tempat hubungan terapeutik antara tenaga kesehatan dan pasien. Seorang manajer pelayanan akan berkata: rumah sakit adalah unit yang memenuhi kebutuhan kesehatan masyarakat. Seorang etikawan akan berkata: rumah sakit adalah institusi yang wajib menjamin martabat dan kesembuhan pasien. Keempat jawaban itu benar sekaligus tidak lengkap jika berdiri sendiri. Begitu pula keempat definisi ilmu pemerintahan dari Strong, Soenarko, Ndraha, dan Rasyid -- masing-masing menyoroti satu facet dari realitas pemerintahan yang sesungguhnya multidimensi.

CONTOH

Ambil satu kasus konkret: Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai tidak segera mendistribusikan vaksin ke puskesmas terpencil. Dengan definisi Strong, pertanyaannya adalah: apakah dinas itu memiliki kewenangan sah dan apakah perintah distribusi sudah dikeluarkan secara resmi? Dengan definisi Soenarko, pertanyaannya bergeser: bagaimana hubungan antara dinas dan masyarakat yang diperintah terganggu akibat kelalaian ini? Dengan definisi Ndraha, analisis diarahkan pada kegagalan fungsi layanan: tuntutan warga atas jaminan kesehatan tidak terpenuhi. Dengan definisi Rasyid, pertanyaannya bersifat normatif: apakah kejadian ini mencerminkan tata kelola yang buruk dan bagaimana memperbaikinya? Dengan

menelusuri kasus yang sama melalui keempat lensa ini secara berurutan, mahasiswa berlatih menganalisis (C4) fenomena pemerintahan secara berlapis dan tidak sepihak.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa satu definisi yang paling baru otomatis paling benar dan menggantikan definisi sebelumnya. Mahasiswa kadang menolak definisi Strong karena dianggap kuno, atau mengabaikan Soenarko karena bukan tokoh internasional. Pembetulannya: dalam ilmu sosial, definisi yang lebih baru tidak necessarily menggugurkan yang lebih lama, melainkan menambahkan dimensi baru atau menggeser penekanan sesuai konteks zamannya. Strong menulis di era negara-bangsa yang baru terbentuk dan kedaulatan adalah isu sentral; Ndraha menulis di era reformasi ketika pelayanan publik menjadi tuntutan utama. Keduanya relevan tergantung pertanyaan riset dan konteks pemerintahan yang sedang dikaji.

B. Tabel Perbandingan dan Analisis Perbedaan Penekanan Antartokoh

Setelah masing-masing definisi ilmu pemerintahan diuraikan secara individual, langkah analitis berikutnya adalah membandingkan definisi-definisi tersebut secara sistematis untuk menemukan pola penekanan yang berbeda. Perbandingan ini bukan sekadar mendaftarkan siapa berkata apa, melainkan mempersoalkan dimensi mana yang dianggap inti oleh setiap tokoh: apakah kekuasaan, pelayanan, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, ataukah proses pengambilan keputusan kolektif. Perbedaan penekanan ini penting karena akan menentukan arah penelitian, pertanyaan apa yang dianggap relevan, dan metode apa yang dipilih ketika seseorang bekerja di dalam tradisi intelektual masing-masing tokoh. Mahasiswa yang mampu membaca perbedaan ini bukan sekadar menghafal nama, tetapi menganalisis logika argumentasi yang bekerja di balik setiap definisi.

Cara paling efisien untuk menganalisis perbedaan penekanan antartokoh adalah dengan memetakannya ke dalam dimensi-dimensi pembeda yang konsisten. Dimensi pertama adalah fokus subjek, yakni apakah tokoh menempatkan pemerintah sebagai aktor tunggal ataukah sebagai salah satu pihak dalam relasi. Dimensi kedua adalah orientasi nilai, yakni apakah definisi tersebut bersifat deskriptif-netral atau normatif-preskriptif yang mengarahkan pemerintahan menuju tujuan tertentu seperti

kesejahteraan atau keadilan. Dimensi ketiga adalah cakupan objek, yakni apakah pemerintahan dipahami secara sempit sebagai aktivitas lembaga negara formal, ataukah secara luas mencakup tata kelola di luar negara. Dengan tiga dimensi ini, mahasiswa dapat mengisi tabel perbandingan secara analitis, bukan hanya deskriptif, dan mulai merumuskan posisi kritis mereka sendiri terhadap masing-masing definisi.

Analisis perbandingan antartokoh juga mengungkap adanya ketegangan konseptual yang produktif, bukan sekadar perbedaan selera akademis. Misalnya, tokoh yang menekankan kekuasaan cenderung mewarisi tradisi Weberian yang melihat negara sebagai pemegang monopoli kekerasan yang sah, sehingga ilmu pemerintahan pada dasarnya adalah ilmu tentang pengelolaan otoritas. Sebaliknya, tokoh yang menekankan pelayanan publik mewarisi tradisi Wilsonian yang memisahkan politik dari administrasi, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai mesin eksekusi kebijakan yang efisien dan responsif. Kedua tradisi ini tidak harus dipilih salah satu; sebaliknya, mahasiswa di Kawasan Timur Indonesia justru perlu mempertimbangkan konteks lokal di mana lembaga pemerintahan sering kali menjalankan dua fungsi itu secara bersamaan dan tidak dapat dipisahkan secara bersih. Kemampuan menyintesis ketegangan ini, bukan menghindarinya, merupakan ciri berpikir tingkat tinggi yang menjadi sasaran sub-bab ini.

Tabel 2.2 Perbandingan Penekanan Definisi Ilmu Pemerintahan Antartokoh

Tokoh	Inti Definisi (Parafrase)	Fokus Subjek	Orientasi Nilai	Cakupan Objek	Implikasi Analitis
Soenobo Wirjosoegito	Ilmu yang mempelajari hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah dalam negara	Relasional: dua pihak (penguasa-rakyat)	Deskriptif-relasional; belum eksplisit preskriptif	Sempit: terbatas pada relasi dalam negara	Memusatkan perhatian pada dinamika kekuasaan dan legitimasi dalam struktur negara
Taliziduhu Ndraha	Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah memenuhi dan melindungi	Pemerintah sebagai penyedia layanan; rakyat sebagai penerima	Normatif-preskriptif: pemerintah wajib responsif	Meluas ke fungsi pelayanan dan perlindungan	Mendorong evaluasi kinerja pemerintah berbasis kebutuhan publik

Tokoh	Inti Definisi (Parafrase)	Fokus Subjek	Orientasi Nilai	Cakupan Objek	Implikasi Analitis
	kebutuhan dan tuntutan yang diperintah				
Bintoro Tjokroamidjono	Pemerintahan sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan pembangunan nasional	Pemerintah sebagai agen pembangunan	Preskriptif-developmental: berorientasi hasil pembangunan	Cakupan luas: mencakup perencanaan dan pelaksanaan kebijakan	Menekankan efektivitas birokrasi dalam konteks negara berkembang
Miftah Thoha	Ilmu pemerintahan berkaitan erat dengan pengelolaan kekuasaan secara administratif dalam organisasi negara	Birokrasi sebagai aktor sentral	Deskriptif-administratif: berfokus pada proses dan prosedur	Sedang: lembaga negara dan aparatur pemerintahan	Mendekatkan ilmu pemerintahan pada administrasi publik dan manajemen organisasi

[Gambar 2.2 belum diunggah]

Gambar 2.2 Diagram empat kuadran yang memetakan posisi masing-masing tokoh berdasarkan dua sumbu: sumbu horizontal menggambarkan orientasi nilai dari deskriptif (kiri) ke preskriptif (kanan), dan sumbu vertikal menggambarkan cakupan objek dari sempit/negara formal (

ANALOGI

Bayangkan empat arsitek diminta mendeskripsikan sebuah rumah. Arsitek pertama berkata rumah adalah struktur yang memiliki atap dan dinding. Arsitek kedua berkata rumah adalah tempat tinggal yang membuat penghuninya nyaman dan aman. Arsitek ketiga berkata rumah adalah investasi yang harus meningkatkan nilai properti lingkungan sekitar. Arsitek keempat berkata rumah adalah sistem yang terdiri dari instalasi listrik, air, dan ventilasi yang harus dikelola secara teknis. Keempat arsitek bicara tentang objek yang sama, namun penekanan mereka berbeda karena latar keahlian dan tujuan yang berbeda. Begitu pula para tokoh ilmu pemerintahan: mereka berbicara tentang pemerintahan yang sama, tetapi dimensi mana yang dianggap paling menentukan bergantung pada tradisi intelektual dan

masalah yang ingin mereka pecahkan.

CONTOH

Langkah pertama: ambil definisi Ndraha dan Tjokroamidjojo, lalu tanyakan keduanya pada dimensi orientasi nilai. Ndraha menekankan bahwa pemerintah harus memenuhi kebutuhan yang diperintah, sehingga definisinya bersifat normatif karena menetapkan kewajiban. Tjokroamidjojo menekankan penyelenggaraan kekuasaan untuk pembangunan, sehingga definisinya juga normatif tetapi dengan target berbeda, yaitu pertumbuhan dan modernisasi. Langkah kedua: bandingkan keduanya pada dimensi fokus subjek. Ndraha menempatkan rakyat sebagai pihak yang aktif menuntut, sedangkan Tjokroamidjojo menempatkan rakyat sebagai sasaran kebijakan pembangunan yang lebih pasif. Langkah ketiga: rumuskan temuan dalam satu kalimat analitis, misalnya: meskipun keduanya bersifat normatif, Ndraha lebih berorientasi pada responsivitas bottom-up sementara Tjokroamidjojo lebih berorientasi pada efektivitas top-down. Proses tiga langkah ini adalah prosedur analisis perbandingan yang dapat direplikasi untuk pasangan tokoh lainnya.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah anggapan bahwa perbedaan definisi antartokoh menunjukkan salah satu di antara mereka keliru, sehingga tugas mahasiswa adalah memilih definisi yang paling benar dan menolak yang lain. Pembetulan: dalam ilmu sosial, perbedaan definisi hampir selalu mencerminkan perbedaan perspektif dan pertanyaan yang diajukan, bukan perbedaan antara yang benar dan yang salah. Setiap definisi valid dalam konteks pertanyaan penelitian dan tradisi keilmuan yang melahirkannya. Tugas analis bukan menyeleksi definisi terbaik, melainkan memahami kondisi di mana masing-masing definisi paling tepat digunakan, dan jika perlu, mengidentifikasi keterbatasan masing-masing secara jujur dengan mencantumkan argumen berbasis teks sebagai sumber yang dapat diverifikasi.

C. Objek Material dan Objek Formal Ilmu Pemerintahan

Setiap disiplin ilmu dibedakan dari disiplin lain bukan semata oleh nama atau tradisi akademisnya, melainkan oleh dua hal mendasar: apa yang diteliti dan dari sudut pandang mana penelitian itu dilakukan. Dua hal inilah yang dalam filsafat ilmu

disebut objek material dan objek formal. Objek material adalah realitas atau fenomena yang dijadikan bahan kajian, yakni sesuatu yang dapat diamati, dideskripsikan, dan dianalisis secara empiris. Objek formal adalah perspektif, sudut pandang, atau kerangka konseptual yang digunakan untuk mendekati realitas tersebut, sehingga membedakan satu disiplin dari disiplin lain yang mungkin mengkaji objek material yang sama. Perbedaan ini penting karena tanpanya, batas antara ilmu pemerintahan, ilmu politik, sosiologi, dan administrasi publik akan menjadi kabur dan tak dapat dipertahankan secara epistemologis.

Objek material ilmu pemerintahan adalah gejala pemerintahan, yaitu segala fenomena yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melayani, mengatur, dan melindungi masyarakat. Ini mencakup institusi pemerintah dari pusat hingga daerah, hubungan antara pemerintah dengan warga negara, proses pengambilan keputusan publik, kebijakan yang dihasilkan, serta mekanisme pertanggungjawaban kekuasaan. Dalam konteks Indonesia, gejala pemerintahan itu nyata dapat diamati pada praktik desentralisasi di Kawasan Timur Indonesia, di mana pemerintah daerah seperti kabupaten di Sulawesi Tengah menjalankan fungsi pelayanan publik dengan keterbatasan kapasitas fiskal yang berbeda dari daerah maju di Jawa. Objek material ini juga dikaji oleh ilmu politik, sosiologi, dan hukum tata negara, sehingga ia bersifat berbagi lintas disiplin dan belum menjadi pembeda tunggal identitas keilmuan.

Pembeda sejati ilmu pemerintahan terletak pada objek formalnya, yaitu sudut pandang hubungan antara yang memerintah (gubernare) dan yang diperintah (gubernati) beserta relasi legitimasi, kewenangan, dan pelayanan yang melingkupinya. Ilmu pemerintahan tidak sekadar bertanya siapa yang berkuasa, melainkan bagaimana kekuasaan itu dijalankan secara sah, efektif, dan bertanggung jawab demi kesejahteraan yang diperintah. Perspektif inilah yang membedakan ilmu pemerintahan dari ilmu politik, yang objek formalnya lebih bertumpu pada perebutan, distribusi, dan pemeliharaan kekuasaan secara umum. Corry dan Abraham, sebagaimana dirujuk Ndraha dalam *Kybernology* (2003), menegaskan bahwa ilmu pemerintahan secara khusus menempatkan hubungan pelayanan dan tanggung jawab sebagai inti analisisnya, bukan sekadar relasi kuasa semata. Dengan demikian, seorang mahasiswa ilmu pemerintahan mengkaji pilkada bukan terutama untuk memahami persaingan elite politik, melainkan untuk menganalisis bagaimana proses tersebut menghasilkan pemerintahan yang legitimate dan mampu melayani.

Tabel 2.3 Perbandingan Objek Material dan Objek Formal Ilmu Pemerintahan

Dimensi Pembeda	Objek Material	Objek Formal
Pengertian dasar	Realitas atau fenomena yang	Sudut pandang atau perspektif

Dimensi Pembeda	Objek Material	Objek Formal
	dikaji secara empiris	yang digunakan dalam kajian
Wujud dalam ilmu pemerintahan	Gejala pemerintahan: institusi, kebijakan, pelayanan publik, hubungan pusat-daerah	Relasi antara yang memerintah dan yang diperintah dari sisi legitimasi, kewenangan, dan pelayanan
Sifat kepemilikan	Berbagi dengan disiplin lain (ilmu politik, sosiologi, hukum tata negara)	Khas dan membedakan ilmu pemerintahan dari disiplin lain
Contoh pertanyaan riset	Bagaimana desentralisasi berjalan di kabupaten pesisir Sulawesi Tengah?	Apakah hubungan pemerintah daerah dan warga di sana bersifat legitimate dan responsif?
Implikasi analitis	Mendeskripsikan fakta pemerintahan yang dapat diamati	Mengevaluasi kualitas relasi pemerintahan berdasarkan standar normatif tertentu

[Gambar 2.3 belum diunggah]

Gambar 2.3 Diagram dua lingkaran bertumpang tindih (Venn diagram): lingkaran kiri berlabel 'Objek Material Bersama' memuat contoh institusi negara, kebijakan publik, pemilu, birokrasi; lingkaran kanan berlabel 'Objek Formal Ilmu Pemerintahan' memuat relasi gubernare

ANALOGI

Bayangkan sebuah rumah sakit. Dokter, perawat, ahli gizi, dan psikolog semuanya mengkaji pasien yang sama (objek material yang identik), tetapi masing-masing mendekatinya dari sudut pandang yang berbeda: dokter dari aspek fisiologis, psikolog dari aspek mental, ahli gizi dari aspek nutrisi. Ilmu pemerintahan berada dalam posisi serupa: ia mengkaji gejala pemerintahan yang juga dikaji ilmu politik atau sosiologi, namun ia secara khas melihat gejala itu dari sudut pandang relasi antara yang memerintah dan yang diperintah, khususnya soal bagaimana kekuasaan dijalankan dengan sah dan bertanggung jawab untuk melayani.

CONTOH

Ambil kasus pengelolaan dana desa di sebuah kabupaten di Sulawesi Tengah. Pertama, identifikasi objek materialnya: institusi pemerintah desa, aliran dana APBN, mekanisme musyawarah desa, dan laporan pertanggungjawaban kepala desa -- semua ini adalah fenomena empiris yang bisa diamati dan didata. Kedua, terapkan

objek formal ilmu pemerintahan: tanyakan apakah kepala desa menjalankan kewenangan itu secara legitimate berdasarkan mandat yang diberikan warga, apakah proses pelayanannya responsif terhadap kebutuhan masyarakat desa, dan apakah ada mekanisme akuntabilitas yang efektif. Perhatikan bahwa seorang ilmuwan politik akan cenderung bertanya siapa yang mendominasi musyawarah desa dan bagaimana relasi kuasa elite local berlangsung, sedangkan ilmuwan pemerintahan secara khas bertanya apakah relasi antara pemerintah desa dan warga sudah memenuhi standar pelayanan yang sah dan bertanggung jawab. Itulah perbedaan objek formal yang konkret dan dapat diperiksa.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sangat umum di kalangan mahasiswa semester awal adalah menyamakan objek material dengan objek kajian keseluruhan suatu disiplin, sehingga mereka menyimpulkan bahwa karena ilmu pemerintahan dan ilmu politik sama-sama mengkaji negara dan kekuasaan, keduanya adalah disiplin yang sama atau satu merupakan bagian dari yang lain. Pembetulanannya: objek material yang sama tidak menjadikan dua disiplin identik, justru seperti dalam analogi rumah sakit tadi, perbedaan objek formal itulah yang menciptakan identitas disiplin yang berbeda. Ilmu pemerintahan memiliki perspektif analitis yang khas, yaitu relasi gubernare-gubernati dengan tekanan pada legitimasi dan pelayanan, yang tidak dimiliki ilmu politik sebagai sudut pandang utamanya. Miskonsepsi kedua adalah menganggap objek formal sebagai sesuatu yang abstrak dan tidak operasional dalam penelitian nyata; padahal objek formal justru menentukan pertanyaan riset, variabel yang dipilih, dan indikator keberhasilan pemerintahan yang digunakan, sehingga ia sangat konkret dan membentuk desain penelitian ilmu pemerintahan dari awal hingga akhir.

D. Titik Singgung dan Perbedaan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Politik

Ilmu pemerintahan dan ilmu politik tumbuh dari akar intelektual yang sama, yakni pertanyaan klasik tentang bagaimana manusia mengatur kehidupan bersama secara teratur dan adil. Keduanya menaruh perhatian pada negara sebagai institusi tertinggi pengatur kehidupan publik, pada kekuasaan sebagai sumber daya yang diperebutkan dan dikelola, serta pada legitimasi sebagai syarat kepatuhan warga. Titik singgung itulah yang membuat banyak mahasiswa, bahkan sarjana sekalipun, sering memperlakukan keduanya sebagai sinonim belaka. Namun kesamaan asal-usul tidak berarti kesamaan tujuan analisis, sebagaimana ilmu gizi dan ilmu kedokteran sama-

sama mempelajari tubuh manusia tetapi mengajukan pertanyaan yang berbeda dan menghasilkan praktik yang berbeda pula.

Ilmu politik memusatkan perhatian pada kekuasaan dalam pengertian yang luas: bagaimana kekuasaan diperoleh, dipertahankan, diperebutkan, dan didistribusikan di antara aktor-aktor politik, mulai dari partai dan kelompok kepentingan hingga negara dan sistem internasional. Pertanyaan sentral ilmu politik bersifat eksplanatif dan komparatif: mengapa suatu rezim bertahan, mengapa kebijakan tertentu menang dalam proses legislasi, bagaimana sistem pemilu memengaruhi keterwakilan. Ilmu pemerintahan, sebaliknya, memfokuskan diri pada penyelenggaraan kekuasaan di dalam institusi pemerintah, yakni bagaimana aparatur negara menjalankan fungsi pelayanan, pengaturan, dan pembangunan secara konkret sehari-hari. Dengan kata lain, ilmu politik bertanya 'siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana' dalam arti distributif-konflik, sementara ilmu pemerintahan bertanya 'bagaimana negara menunaikan kewajibannya kepada warga' dalam arti operasional-administratif.

Perbedaan penekanan itu menciptakan dua implikasi metodologis yang patut dicermati. Pertama, ilmu politik cenderung memanfaatkan kerangka komparatif lintas negara dan pendekatan perilaku (behavioralism) untuk menjelaskan pola-pola kekuasaan, sehingga satuannya sering berupa sistem politik, partai, atau aktor. Ilmu pemerintahan lebih sering menggunakan pendekatan institusional dan normatif untuk menilai apakah suatu mekanisme pemerintahan berjalan sesuai prinsip efektivitas, akuntabilitas, dan keadilan, sehingga satuannya lebih sering berupa kebijakan, struktur birokrasi, atau hubungan antarlevel pemerintahan. Kedua, dalam konteks desentralisasi di Kawasan Timur Indonesia, ilmu pemerintahan memberikan alat analisis yang lebih tajam untuk menelaah kapasitas pemerintah daerah dalam melayani masyarakat, sedangkan ilmu politik menyediakan kerangka untuk memahami dinamika elite lokal dan kompetisi elektoral yang menentukan siapa yang memegang kendali lembaga tersebut. Kedua perspektif ini bersifat komplementer, bukan kompetitif, dan mahasiswa ilmu pemerintahan yang menjunjung nilai integritas akademis perlu membangun argumen berdasarkan perbedaan substansial ini, bukan sekadar memilih salah satu label demi kemudahan.

Hubungan antara dua disiplin ini dapat dipahami melalui metafora arsitektur dan tata kota: ilmu politik merancang peta kota secara keseluruhan, menetapkan di mana kekuasaan boleh dibangun dan wilayah mana yang menjadi arena perebutan; ilmu pemerintahan mengurus bagaimana gedung-gedung pelayanan publik itu dibangun, dioperasikan, dan dipelihara agar warga benar-benar merasakan manfaatnya. Tanpa peta kota, gedung dibangun sembarangan; tanpa pengelolaan gedung, peta kota hanya angan-angan di atas kertas. Dalam tradisi akademis Indonesia, Taliziduhu Ndruha secara tegas menyebut ilmu pemerintahan sebagai disiplin yang berdiri

sendiri dengan objek formal yang khas, yakni hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, sehingga relasi dengan ilmu politik bersifat bertetangga, bukan berhierarki. Memahami titik singgung sekaligus perbedaan ini bukan latihan taxonomis yang steril, melainkan fondasi bagi mahasiswa untuk mengidentifikasi pertanyaan penelitian yang tepat dan memilih teori serta metode yang sesuai dengan masalah pemerintahan yang nyata di lapangan.

Tabel 2.4 Perbandingan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik pada Tiga Dimensi Utama

Dimensi Perbandingan	Ilmu Politik	Ilmu Pemerintahan
Pertanyaan sentral	Bagaimana kekuasaan diperoleh, diperebutkan, dan didistribusikan?	Bagaimana negara menyelenggarakan fungsi pelayanan dan pengaturan kepada warga?
Objek kajian utama	Sistem politik, partai, aktor, perilaku pemilih, rezim	Institusi pemerintah, birokrasi, kebijakan publik, hubungan pusat-daerah
Orientasi analisis	Eksplanatif dan komparatif lintas sistem/negara	Institusional, normatif, dan operasional dalam konteks pemerintahan
Satuan analisis yang lazim	Aktor politik, koalisi, sistem pemilu, struktur kekuasaan	Kebijakan, mekanisme administrasi, kapasitas aparatur, hubungan pemerintahan
Relasi antardisiplin	Menyediakan kerangka makro kekuasaan dan legitimasi	Menerima kerangka makro dan mengoperasionalkannya pada level penyelenggaraan negara

[Gambar 2.4 belum diunggah]

Gambar 2.4 Diagram Venn dua lingkaran berlabel 'Ilmu Politik' dan 'Ilmu Pemerintahan': irisan di tengah memuat tiga konsep bersama (negara, kekuasaan, legitimasi); sisi kiri eksklusif memuat konsep khas ilmu politik (sistem politik, perilaku pemilih, partai, rezim k

ANALOGI

Bayangkan sebuah rumah sakit daerah di Sulawesi Tengah. Ilmu politik bertugas menjelaskan mengapa partai tertentu memperjuangkan anggaran rumah sakit itu dalam DPRD, siapa yang menang dalam perdebatan itu, dan bagaimana koalisi kepentingan terbentuk di baliknya. Ilmu pemerintahan bertugas menjelaskan bagaimana rumah sakit itu sesungguhnya menjalankan fungsi pelayanannya setelah anggaran cair: apakah prosedur admisi berjalan efisien, apakah tenaga medis

terdistribusi merata ke puskesmas terpencil, dan apakah akuntabilitas penggunaan dana publik terpenuhi. Keduanya membutuhkan rumah sakit yang sama sebagai konteks, tetapi mengajukan pertanyaan yang sama sekali berbeda dan menggunakan alat analisis yang berbeda pula.

CONTOH

Kasus pemekaran daerah di Papua dapat dianalisis dari dua sudut pandang secara bertahap. Langkah pertama: pendekatan ilmu politik mengidentifikasi aktor-aktor yang mendorong pemekaran, yakni elite lokal, partai, dan kepentingan ekonomi yang bersaing, lalu menjelaskan mengapa proses legislasinya berlangsung kontroversial di DPR RI. Langkah kedua: pendekatan ilmu pemerintahan mengambil alih dan bertanya, setelah daerah otonomi baru terbentuk, apakah kapasitas aparatur pemerintah daerahnya cukup untuk menyelenggarakan pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, bagaimana koordinasi antara pemerintah provinsi induk dan daerah baru diatur, dan apakah mekanisme akuntabilitas anggaran berjalan. Kedua analisis itu tidak saling menggantikan, melainkan saling melengkapi untuk menghasilkan pemahaman utuh tentang satu fenomena pemerintahan yang sama.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum dijumpai di kalangan mahasiswa tingkat pertama adalah anggapan bahwa ilmu pemerintahan adalah 'bagian dari' atau 'subdisiplin' ilmu politik, sehingga mempelajari ilmu politik dianggap sudah mencakup seluruh ilmu pemerintahan. Anggapan ini keliru karena mengabaikan perbedaan objek formal yang telah diuraikan dalam sub-bab C: ilmu pemerintahan memiliki objek formal tersendiri berupa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah dalam konteks penyelenggaraan negara, yang tidak sepenuhnya tercakup dalam kerangka analisis ilmu politik. Pembetulannya: hubungan antara dua disiplin ini bersifat bertetangga dan saling memberi sumber daya konseptual, bukan hierarkis. Mahasiswa yang mengerjakan tugas analitis pada pertemuan ini wajib menunjukkan perbedaan ini secara eksplisit dengan mencantumkan argumen berbasis teks dari sumber yang dapat diverifikasi, sebagai wujud nilai integritas akademis yang menjadi penciri ICHSA-N program studi.

RANGKUMAN

- Empat tokoh utama, yaitu Syafiie, Budiardjo, Hague dkk., dan Heywood,

merumuskan ilmu pemerintahan dengan penekanan yang berbeda namun seluruhnya bermuara pada kajian otoritas dan penyelenggaraan kekuasaan.

- Objek material ilmu pemerintahan mencakup negara dan kekuasaan, sedangkan objek formal berfokus pada cara penyelenggaraan kekuasaan yang sah dan terorganisasi.
- Ilmu pemerintahan dan ilmu politik berbagi objek material yang sama, tetapi berbeda pada objek formal dan sudut pandang analisisnya sehingga tidak dapat diperlakukan sebagai disiplin yang identik.
- Kasus konflik kewenangan pusat-daerah di Kawasan Timur Indonesia menunjukkan bahwa pemilihan kerangka analisis, apakah ilmu pemerintahan atau ilmu politik, menentukan rekomendasi kebijakan yang dihasilkan.
- Integritas akademis dalam mengutip sumber secara eksplisit dan dapat diverifikasi merupakan prasyarat agar argumen analitis memiliki nilai ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie (2011); Budiardjo (2008); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016); Rodee, Anderson, Christol, & Greene (1983).

PERTEMUAN 3

Filsafat Ilmu dan Paradigma Pemerintahan

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

11. Menyusun matriks klasifikasi minimal 3 paradigma ilmu pemerintahan (normatif, empiris, kritis) beserta asumsi dasar dan contoh penerapannya; Menilai kesesuaian salah satu paradigma untuk menganalisis satu gejala pemerintahan lokal di Kawasan Timur Indonesia dengan argumentasi minimal 3 alasan
12. Mengklasifikasikan tiga paradigma utama ilmu pemerintahan (normatif, empiris, dan kritis) beserta asumsi dasarnya masing-masing dalam bentuk klasifikasi tertulis yang logis
13. Membandingkan cara pandang paradigma normatif, empiris, dan kritis dalam menelaah gejala pemerintahan menggunakan minimal satu contoh kasus konkret
14. Mengidentifikasi landasan filsafat ilmu (ontologi, epistemologi, aksiologi) yang menopang masing-masing paradigma berdasarkan sumber yang dikutip
15. Mengembangkan perspektif analitis orisinal dalam mengaitkan salah satu paradigma dengan gejala pemerintahan lokal Kawasan Timur Indonesia (Creativity)

Pendahuluan

Pertemuan ketiga ini membangun jembatan antara diskusi epistemologis yang telah dimulai pada pertemuan pertama dan kedua — tentang definisi, objek kajian, dan relasi ilmu pemerintahan dengan ilmu politik — menuju pertanyaan yang lebih mendasar: atas landasan filsafat apakah ilmu pemerintahan berdiri, dan bagaimana landasan itu membentuk cara ilmuwan memandang gejala pemerintahan secara berbeda-beda? Pertanyaan ini bukan sekadar latihan abstrak; pemilihan paradigma menentukan pertanyaan riset yang diajukan, metode yang dipilih, serta rekomendasi kebijakan yang dihasilkan — dengan implikasi nyata bagi tata kelola di Kawasan Timur Indonesia yang memiliki konteks sosial, historis, dan struktural yang khas.

Dengan menggunakan pendekatan Case-Based Learning, mahasiswa tidak hanya

menerima paparan ketiga paradigma secara terpisah, melainkan langsung berlatih membandingkan cara ketiga paradigma itu menghasilkan pertanyaan dan rekomendasi yang berbeda ketika menghadapi satu kasus pemerintahan lokal yang sama. Kompetensi analitis yang dibangun di sini akan menjadi prasyarat bagi pertemuan keempat yang mendalami penerapan paradigma pada kasus lokal secara lebih sistematis, dan akan terus menjadi alat analisis sepanjang mata kuliah hingga sintesis akhir di pertemuan lima belas.

A. Landasan Filsafat Ilmu: Ontologi, Epistemologi, dan Aksiologi dalam Ilmu Pemerintahan

Sebelum seorang ilmuwan pemerintahan memilih paradigma tertentu, ia sesungguhnya telah menjawab tiga pertanyaan mendasar yang bersumber dari filsafat ilmu: apa yang ada dan dapat dikaji (ontologi), bagaimana cara mengetahuinya (epistemologi), dan untuk apa pengetahuan itu digunakan (aksiologi). Ketiga pertanyaan ini bukan sekadar urusan filsuf di menara gading, melainkan fondasi yang secara langsung menentukan bagaimana seorang analis pemerintahan merumuskan masalah, memilih metode, dan menafsirkan temuan. Bila fondasinya tidak disadari, seorang mahasiswa atau peneliti akan mudah terjebak dalam kontradiksi antara cara berpikirnya dan metode yang ia pakai. Mempelajari ketiga dimensi ini berarti melatih kesadaran epistemis yang merupakan syarat utama analisis pemerintahan yang jujur dan dapat dipertanggungjawabkan, sejalan dengan nilai Integrity dalam budaya akademik UNISAN.

Ontologi dalam ilmu pemerintahan menyangkut pertanyaan: apakah pemerintahan itu suatu entitas objektif yang eksis terlepas dari persepsi manusia, ataukah ia merupakan konstruksi sosial yang terbentuk dari makna, norma, dan relasi kuasa? Peneliti yang berasumsi bahwa pemerintahan adalah sistem yang nyata dan terukur cenderung memilah variabel kelembagaan secara kuantitatif, sedangkan peneliti yang memandangnya sebagai konstruksi sosial akan lebih tertarik pada narasi, wacana, dan pengalaman hidup warga. Perbedaan asumsi ontologis ini menjelaskan mengapa dua peneliti yang mengamati gejala yang sama, misalnya rendahnya partisipasi masyarakat adat di Maluku Utara dalam musrenbang, bisa menghasilkan penjelasan yang sama sekali berbeda. Memahami posisi ontologis sendiri adalah langkah pertama agar seorang mahasiswa tidak mencampuradukkan kerangka yang secara filosofis saling bertentangan.

Epistemologi menentukan cara peneliti memperoleh dan memvalidasi pengetahuan tentang pemerintahan. Ada epistemologi positivis yang meyakini bahwa kebenaran tentang pemerintahan dapat ditemukan melalui observasi empiris yang bebas nilai

dan dapat direplikasi, ada epistemologi interpretatif yang menekankan pemahaman makna dari sudut pandang pelaku, dan ada epistemologi kritis yang berangkat dari asumsi bahwa pengetahuan selalu terbingkai oleh relasi kekuasaan sehingga tugas ilmuwan adalah membongkar distorsi tersebut. Ketiga jalur epistemologis ini masing-masing menghasilkan instrumen riset yang berbeda: survei terstandar untuk positivis, wawancara mendalam untuk interpretatif, dan analisis wacana atau penelitian tindakan untuk kritis. Seorang mahasiswa yang sudah menguasai perbedaan ini akan mampu menilai mengapa sebuah studi tentang tata kelola pemerintahan daerah di Papua memerlukan pendekatan epistemologis tertentu dibandingkan studi serupa di kota metropolitan.

Aksiologi membahas nilai dan tujuan yang melekat pada produksi pengetahuan ilmu pemerintahan: apakah ilmu ini bertujuan mendeskripsikan fakta secara netral, memperkuat institusi agar berfungsi sesuai norma ideal, atau memihak pada kelompok yang tertindas demi transformasi sosial? Pertanyaan aksiologis ini tidak terpisah dari dua dimensi sebelumnya; ia merupakan ujung dari rantai yang dimulai dari asumsi ontologis dan diteruskan oleh pilihan epistemologis. Seorang analis yang bekerja dengan nilai aksiologis transformatif, misalnya dalam konteks pemerintahan adat di Nusa Tenggara Timur, tidak akan puas hanya dengan mendeskripsikan disfungsi kelembagaan, tetapi akan mendorong produksi pengetahuan yang memberdayakan komunitas sebagai agen perubahan. Kesadaran aksiologis juga mencegah penyalahgunaan ilmu pemerintahan sebagai alat legitimasi kekuasaan, dan di sinilah nilai Service dan Integrity menjadi landasan etis seorang calon administrator publik yang dibentuk melalui pendidikan ilmu pemerintahan.

Tabel 3.1 Perbandingan Dimensi Filsafat Ilmu dalam Ilmu Pemerintahan

Dimensi Filsafat Ilmu	Pertanyaan Pokok	Posisi Positivis/Empiris	Posisi Interpretatif/Normatif	Posisi Kritis
Ontologi	Apa hakikat pemerintahan?	Sistem objektif yang dapat diobservasi dan diukur	Konstruksi normatif berbasis nilai dan institusi ideal	Arena relasi kuasa yang sarat kepentingan dan kontestasi
Epistemologi	Bagaimana cara mengetahuinya?	Observasi empiris, data terukur, replikasi	Pemahaman norma, teks hukum, penafsiran doktrinal	Analisis kritis, dekonstruksi wacana, penelitian partisipatif
Aksiologi	Untuk apa pengetahuan	Deskripsi netral dan prediksi	Perbaikan institusi agar sesuai nilai dan norma	Emansipasi, pemberdayaan,

Dimensi Filsafat Ilmu	Pertanyaan Pokok	Posisi Positivis/Empiris	Posisi Interpretatif/Normatif	Posisi Kritis
	ini?	kebijakan berbasis bukti	yang baik	transformasi struktur yang menindas

[Gambar 3.1 belum diunggah]

Gambar 3.1 Diagram segitiga tiga dimensi filsafat ilmu (ontologi, epistemologi, aksiologi) yang saling terhubung dengan panah dua arah; di setiap sudut segitiga dituliskan pertanyaan pokok masing-masing dimensi; di bagian tengah segitiga ditulis 'Paradigma Ilmu Peme

ANALOGI

Bayangkan seorang pemandu wisata yang hendak menjelaskan sebuah kampung adat di pedalaman Sulawesi Tenggara kepada tamu. Pertama ia harus memutuskan: apakah kampung itu adalah sekumpulan bangunan fisik yang bisa diukur dan difoto (pilihan ontologis)? Kedua, apakah ia akan menjelaskannya lewat angka jumlah rumah dan luas lahan, ataukah lewat cerita makna filosofis tiap ukiran pintu (pilihan epistemologis)? Ketiga, apakah tujuannya sekadar menghibur wisatawan, melestarikan nilai budaya, ataukah memperjuangkan hak tanah adat yang tengah disengketakan (pilihan aksiologis)? Keputusan pada setiap tahap itulah yang persis terjadi dalam benak seorang ilmuwan pemerintahan sebelum ia memulai riset.

CONTOH

Misalkan seorang mahasiswa ingin menganalisis fenomena rendahnya realisasi Anggaran Dana Desa di sebuah kabupaten di Maluku. Jika ia berpijak pada ontologi positivis, ia akan mendefinisikan fenomena itu sebagai variabel terukur berupa persentase serapan anggaran lalu mencari korelasi statistiknya dengan kapasitas aparatur desa. Langkah pertama: ia menetapkan bahwa realitas yang ingin diketahui adalah fakta empiris yang independen dari interpretasinya. Langkah kedua: ia memilih instrumen survei dan data sekunder Kementerian Keuangan sebagai cara mengetahui fakta tersebut (pilihan epistemologis positivis). Langkah ketiga: ia menyatakan bahwa temuan ini berguna untuk rekomendasi kebijakan peningkatan kapasitas (aksiologi deskriptif-instrumental). Sebaliknya, jika ia menggunakan ontologi kritis, ia akan bertanya: siapa yang sesungguhnya mengendalikan alokasi anggaran tersebut dan kelompok mana yang dipinggirkan? Epistemologinya beralih ke wawancara mendalam dengan warga yang terdampak, dan aksiologinya bergerak menuju advokasi pemberdayaan komunitas. Kedua jalur ini menghasilkan karya ilmiah yang sama-sama valid, tetapi menjawab pertanyaan yang berbeda karena

berangkat dari fondasi filsafat ilmu yang berbeda pula.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul di kalangan mahasiswa adalah anggapan bahwa ontologi, epistemologi, dan aksiologi hanyalah istilah filsafat yang tidak memiliki kaitan praktis dengan kerja analisis pemerintahan sehari-hari, sehingga cukup dihafal untuk ujian lalu dilupakan. Pembetulannya: ketiga dimensi ini justru bekerja secara diam-diam di balik setiap keputusan metodologis. Ketika seorang mahasiswa memilih studi kasus tanpa memikirkan asumsi ontologisnya, ia sebenarnya sudah mengambil posisi filosofis tertentu tanpa disadari, dan ini berisiko menciptakan inkonsistensi logis antara pertanyaan riset, metode, dan interpretasi temuan. Miskonsepsi kedua adalah keyakinan bahwa ilmu pemerintahan yang 'ilmiah' hanya bisa menggunakan epistemologi positivis dengan data kuantitatif, sementara pendekatan kualitatif atau kritis dianggap kurang sah. Pembetulannya: keabsahan sebuah pendekatan ditentukan oleh koherensi antara ontologi, epistemologi, dan aksiologi yang dipilih, bukan oleh preferensi terhadap angka semata; pendekatan interpretatif dan kritis memiliki tradisi ilmiah yang mapan dan sangat relevan untuk mengkaji kompleksitas pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia yang kaya dimensi adat, identitas, dan ketimpangan struktural.

B. Tiga Paradigma Ilmu Pemerintahan: Normatif, Empiris, dan Kritis

Paradigma dalam ilmu pemerintahan bukan sekadar aliran pemikiran yang bersaing, melainkan kerangka kerja menyeluruh yang menentukan cara seorang ilmuwan melihat, mengajukan pertanyaan, dan menilai gejala pemerintahan. Istilah paradigma dipinjam dari Thomas Kuhn yang menyebutnya sebagai konstelasi asumsi, nilai, dan prosedur yang dianut oleh komunitas ilmiah tertentu dalam periode tertentu. Dalam ilmu pemerintahan, setidaknya tiga paradigma besar telah terbentuk secara historis dan diakui dalam literatur akademis: paradigma normatif, paradigma empiris, dan paradigma kritis. Ketiga paradigma ini tidak berdiri sendiri karena masing-masing berakar pada landasan filsafat ilmu yang telah dibahas pada sub-bab sebelumnya, yakni pilihan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang berbeda-beda.

Paradigma normatif menempatkan nilai, cita-cita, dan prinsip moral sebagai titik tolak kajian pemerintahan. Ilmuwan yang berparadigma normatif bertanya: seperti apa pemerintahan yang seharusnya ada, bukan sekadar apa yang ada. Tradisi ini

berakar kuat pada filsafat politik klasik, mulai dari Aristoteles yang mengklasifikasikan bentuk pemerintahan berdasarkan kebaikan bersama, hingga pemikiran konstitusionalisme modern yang menekankan kedaulatan hukum dan hak asasi manusia. Dalam praktik keilmuan pemerintahan di Indonesia, paradigma normatif hadir ketika peneliti mengkaji apakah suatu kebijakan daerah sudah selaras dengan prinsip keadilan, transparansi, atau amanat konstitusi, alih-alih hanya mengukur efisiensinya secara statistik. Kekuatan paradigma ini terletak pada kemampuannya menjaga dimensi etis dari studi pemerintahan, sedangkan keterbatasannya adalah kecenderungan menghasilkan preskripsi yang sulit diuji secara empiris.

Paradigma empiris bergeser dari pertanyaan 'seharusnya' ke pertanyaan 'sebagaimana adanya'. Ilmuwan berparadigma empiris berupaya menjelaskan dan memprediksi gejala pemerintahan melalui observasi sistematis, pengukuran, dan pengujian hipotesis, dengan asumsi bahwa kenyataan sosial-politik dapat diamati secara objektif layaknya gejala alam. Pengaruh behaviorisme pada pertengahan abad ke-20 memperkuat paradigma ini, mendorong ilmu pemerintahan ke arah kuantifikasi perilaku pemilih, analisis kebijakan berbasis data, dan pemodelan statistik hubungan antara variabel kelembagaan dan kinerja pemerintah. Kritik terhadap paradigma ini muncul dari kenyataan bahwa tindakan pemerintahan tidak selalu dapat dilepaskan dari makna yang dikonstruksi secara sosial, sehingga pendekatan yang terlalu positivistik berisiko mereduksi kompleksitas politik menjadi angka-angka yang kehilangan konteks.

Paradigma kritis melampaui dua paradigma sebelumnya dengan menambahkan dimensi pembebasan dan transformasi. Mengakar pada tradisi Mazhab Frankfurt serta pemikiran Jurgen Habermas tentang rasionalitas komunikatif, paradigma ini menganggap bahwa ilmu pemerintahan tidak pernah bebas nilai karena pengetahuan selalu diproduksi dalam relasi kuasa tertentu. Pertanyaan yang diajukan bukan hanya 'apa yang ada' atau 'apa yang seharusnya ada', melainkan 'siapa yang diuntungkan oleh tatanan pemerintahan yang berlaku dan struktur dominasi apa yang perlu diungkap dan diubah'. Dalam konteks Indonesia, paradigma kritis relevan untuk menganalisis praktik sentralisasi anggaran yang membuat daerah-daerah di Kawasan Timur Indonesia struktural bergantung pada transfer pusat, atau untuk membongkar bagaimana wacana 'tata kelola yang baik' kadang digunakan untuk melegitimasi agenda tertentu tanpa melibatkan komunitas adat sebagai subjek yang berdaulat. Nilai Creativity yang menjadi penciri ICHSA-N mendapat tempat tumbuhnya pada paradigma kritis ini, karena dibutuhkan keberanian intelektual untuk mempertanyakan asumsi-asumsi yang sudah dianggap baku dalam studi pemerintahan.

Tabel 3.2 Perbandingan Tiga Paradigma Ilmu Pemerintahan

Dimensi	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Pertanyaan inti	Bagaimana pemerintahan seharusnya berjalan?	Bagaimana pemerintahan sesungguhnya berjalan?	Mengapa dan demi kepentingan siapa pemerintahan berjalan seperti ini?
Landasan ontologi	Realitas bernilai dan bertujuan moral	Realitas objektif yang dapat diobservasi	Realitas terkonstruksi oleh relasi kuasa
Landasan epistemologi	Penalaran normatif dan hermeneutik	Observasi empiris dan pengujian hipotesis	Refleksi kritis dan dialog emansipatoris
Landasan aksiologi	Ilmu harus mengarahkan pada kebaikan dan keadilan	Ilmu harus bebas nilai dan objektif	Ilmu harus memihak pada pembebasan dari dominasi
Metode khas	Analisis teks hukum, filsafat politik, studi komparatif normatif	Survei, eksperimen, analisis statistik, studi kasus positivis	Analisis wacana, etnografi kritis, penelitian partisipatoris
Contoh penerapan	Kajian kesesuaian Perda dengan prinsip otonomi daerah	Pengukuran indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik	Analisis relasi kuasa dalam proses penyusunan APBD daerah tertinggal

[Gambar 3.2 belum diunggah]

Gambar 3.2 Diagram segitiga yang memperlihatkan ketiga paradigma (normatif, empiris, kritis) di masing-masing sudut, dengan tiga dimensi filsafat ilmu (ontologi, epistemologi, aksiologi) sebagai sisi-sisi yang menghubungkannya; di tengah segitiga dituliskan 'Ilmu Pe

ANALOGI

Bayangkan tiga wasit sepak bola dengan sudut pandang berbeda mengamati pertandingan yang sama. Wasit pertama (normatif) selalu bertanya apakah permainan sudah sesuai dengan semangat fair play dan nilai sportivitas, bahkan ketika aturan tertulis tidak dilanggar. Wasit kedua (empiris) hanya mencatat apa yang secara faktual terjadi di lapangan: berapa pelanggaran, kecepatan rata-rata pemain, dan pola penguasaan bola, lalu menarik kesimpulan dari data tersebut. Wasit ketiga (kritis) justru mempertanyakan mengapa aturan pertandingan dirancang seperti itu, siapa yang mendapat keuntungan dari desain lapangan dan jadwal tanding, serta apakah ada tim yang secara struktural selalu dirugikan sebelum pertandingan dimulai. Ketiganya mengamati pertandingan yang sama, tetapi melihat hal yang

berbeda dan menghasilkan kesimpulan yang berbeda pula.

CONTOH

Ambil satu gejala pemerintahan yang konkret: lambatnya realisasi anggaran dana desa di beberapa kabupaten di Provinsi Papua Pegunungan. Ilmuwan berparadigma normatif akan mengkaji apakah prosedur penyaluran dana tersebut sudah mencerminkan prinsip subsidiaritas dan kedaulatan komunitas yang diamanatkan undang-undang desa; ia akan merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan prinsip-prinsip desentralisasi asimetris. Ilmuwan berparadigma empiris akan mengumpulkan data realisasi anggaran dari Sistem Informasi Keuangan Desa, membandingkan persentase realisasi antarkabupaten, lalu menguji apakah kapasitas aparatur desa, jarak geografis, atau ketersediaan infrastruktur digital menjadi variabel yang secara statistik signifikan mempengaruhi keterlambatan tersebut. Ilmuwan berparadigma kritis akan mempertanyakan mengapa sistem pelaporan keuangan desa dirancang dengan format yang tidak ramah bagi masyarakat adat, siapa yang memegang kendali atas proses verifikasi, dan apakah keterlambatan itu sesungguhnya merupakan akibat dari relasi kuasa antara pemerintah kabupaten dan komunitas desa yang belum setara. Ketiga analisis tersebut tidak saling meniadakan, melainkan saling melengkapi dan bersama-sama menghasilkan pemahaman yang lebih utuh.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul di kalangan mahasiswa adalah anggapan bahwa paradigma empiris lebih ilmiah daripada paradigma normatif atau kritis karena menggunakan data dan statistik. Pembetulanannya: standar keilmiah tidak identik dengan kuantifikasi. Paradigma normatif memiliki prosedur argumentasi yang ketat melalui penalaran logis dan koherensi prinsip, sementara paradigma kritis memiliki standar validitas tersendiri melalui kekuatan refleksi dan kedalaman analisis relasi kuasa. Masing-masing paradigma dinilai berdasarkan kriteria internalnya sendiri, bukan dengan menerapkan standar salah satu paradigma kepada paradigma lain. Miskonsepsi kedua adalah anggapan bahwa peneliti harus memilih satu paradigma dan menolak yang lain secara mutlak; padahal dalam praktik riset pemerintahan yang matang, triangulasi paradigma dimungkinkan selama peneliti menyadari ketegangan filosofis yang ada dan mengeksplisitkan pilihan yang diambilnya.

C. Matriks Komparatif Paradigma: Asumsi Dasar, Pertanyaan Riset, dan Contoh Penerapan

Setelah memahami landasan filsafat ilmu dan karakteristik masing-masing paradigma secara terpisah, langkah analitis berikutnya adalah membandingkan ketiganya secara berdampingan agar perbedaan dan persinggungannya tampak jelas. Perbandingan ini bukan sekadar latihan akademik, melainkan bekal praktis bagi mahasiswa ilmu pemerintahan untuk memilih kerangka kerja yang paling tepat ketika menghadapi suatu gejala pemerintahan nyata. Tanpa kemampuan membandingkan paradigma secara sistematis, seorang analis pemerintahan berisiko menerapkan alat yang salah pada masalah yang salah, seperti menggunakan paradigma normatif untuk menjawab pertanyaan tentang perilaku aktor ketika paradigma empirislah yang lebih sesuai. Matriks komparatif menjadi alat bantu visual sekaligus konseptual yang menempatkan ketiga paradigma dalam satu bidang pandang sehingga hubungan logis di antara keduanya dapat dianalisis, bukan hanya dihafal.

Cara membaca matriks komparatif paradigma dimulai dari kolom asumsi dasar, yang mencerminkan posisi ontologis dan epistemologis masing-masing paradigma sebagaimana telah dibahas pada sub-bab A. Dari asumsi itulah lahir pertanyaan riset yang khas: paradigma normatif bertanya tentang bagaimana seharusnya pemerintahan dijalankan berdasarkan nilai dan prinsip ideal; paradigma empiris bertanya tentang apa yang sesungguhnya terjadi dan mengapa, berdasarkan data yang dapat diverifikasi; sementara paradigma kritis bertanya tentang kepentingan siapa yang dilayani oleh suatu tatanan pemerintahan dan siapa yang dirugikan. Contoh penerapan pada kolom terakhir matriks mengisi pertanyaan-pertanyaan itu dengan kasus konkret agar perbedaan di tingkat abstrak turun ke tingkat analisis yang operasional. Dengan membaca matriks secara horizontal per baris, mahasiswa menganalisis satu paradigma secara mendalam; dengan membacanya secara vertikal per kolom, mahasiswa membandingkan cara ketiga paradigma merespons dimensi yang sama.

Penting untuk dicatat bahwa matriks komparatif bukan hierarki yang menempatkan satu paradigma lebih unggul dari yang lain, melainkan peta perbedaan yang memperlihatkan kekuatan dan keterbatasan masing-masing. Paradigma normatif kuat dalam merumuskan standar dan kriteria penilaian kebijakan, tetapi lemah dalam menjelaskan mengapa realitas sering menyimpang dari standar tersebut. Paradigma empiris unggul dalam mendeskripsikan dan menjelaskan pola perilaku pemerintahan secara terukur, namun cenderung diam terhadap pertanyaan tentang nilai dan keadilan. Paradigma kritis mampu membongkar relasi kuasa yang tersembunyi di balik kebijakan, tetapi sering dikritik karena sulit menghasilkan rekomendasi teknis

yang langsung dapat diimplementasikan. Menyadari keterbatasan ini adalah bagian dari integritas intelektual seorang ilmuwan pemerintahan, nilai yang dalam konteks ICHSA-N diletakkan sebagai fondasi pertama kerja akademik maupun profesional.

Tabel 3.3 Matriks Komparatif Paradigma Ilmu Pemerintahan

Dimensi Pembanding	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Asumsi Ontologis (Hakikat Realitas)	Realitas pemerintahan dinilai berdasarkan ide dan nilai ideal yang universal, seperti keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan umum	Realitas pemerintahan adalah fakta sosial yang objektif dan dapat diamati secara independen dari nilai pengamat	Realitas pemerintahan adalah konstruksi sosial yang dibentuk oleh relasi kuasa dan tidak pernah netral dari kepentingan
Asumsi Epistemologis (Cara Mengetahui)	Pengetahuan dibangun melalui penalaran deduktif, interpretasi teks hukum-filsafat, dan refleksi normatif atas prinsip moral	Pengetahuan dibangun melalui observasi, pengukuran, dan pengujian hipotesis yang dapat direplikasi	Pengetahuan dibangun melalui refleksi kritis atas kondisi historis, ideologi, dan struktur kekuasaan yang melatarbelakangi praktik pemerintahan
Asumsi Aksiologis (Posisi Nilai)	Nilai dianggap sebagai tujuan ilmu; ilmuwan bertanggung jawab merumuskan dan membela nilai yang baik bagi pemerintahan	Nilai dipisahkan dari fakta; ilmuwan berupaya seobjektif mungkin tanpa memihak nilai tertentu dalam pengamatan	Nilai keadilan dan emansipasi dinyatakan secara eksplisit; ilmu harus berpihak pada kelompok yang tertindas atau termarginalkan
Pertanyaan Riset Khas	Bagaimana seharusnya pemerintahan daerah mengelola anggaran publik agar memenuhi prinsip keadilan distributif?	Seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di kabupaten X, dan faktor apa yang memengaruhinya?	Siapa yang sesungguhnya diuntungkan oleh kebijakan investasi tambang di wilayah adat Kawasan Timur Indonesia, dan bagaimana narasi pembangunan digunakan untuk melegitimasi kebijakan tersebut?
Metode yang Lazim Digunakan	Analisis dokumen, telaah yuridis-	Survei, eksperimen kuasi, analisis data	Analisis wacana kritis, etnografi partisipatif,

Dimensi Pemandangan	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
	normatif, dan studi perbandingan konstitusi atau regulasi	sekunder, dan studi kasus komparatif berbasis indikator terukur	penelitian tindakan, dan pembacaan teks kebijakan secara genealogis
Contoh Penerapan pada Kasus Lokal	Mengevaluasi apakah Peraturan Daerah tentang pelayanan publik di Provinsi Sulawesi Tengah telah memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai UU No. 30 Tahun 2014	Mengukur indeks kepuasan masyarakat terhadap layanan administrasi kependudukan di Kota Palu sebelum dan sesudah penerapan sistem daring, menggunakan kuesioner terstandar	Menganalisis bagaimana wacana otonomi daerah digunakan untuk mengaburkan ketimpangan distribusi dana bagi hasil sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Papua
Kekuatan Utama	Memberikan standar normatif yang jelas sebagai ukuran baik-buruk suatu kebijakan atau praktik pemerintahan	Menghasilkan temuan yang dapat diuji ulang, dibandingkan antardaerah, dan dijadikan dasar kebijakan berbasis bukti	Membuka dimensi tersembunyi dari kebijakan publik yang tidak tampak dalam analisis deskriptif maupun normatif
Keterbatasan Utama	Cenderung mengabaikan kesenjangan antara das Sollen (yang seharusnya) dan das Sein (yang terjadi) dalam realitas pemerintahan	Berisiko mereduksi kompleksitas pemerintahan menjadi angka dan pola statistik yang melewati makna kontekstual	Sering menghasilkan kritik yang tajam tetapi rekomendasi kebijakan teknisnya terbatas dan sulit dioperasionalkan

[Gambar 3.3 belum diunggah]

Gambar 3.3 Diagram tiga kolom berdampingan berbentuk piramida terbalik: baris paling atas berisi nama paradigma (Normatif, Empiris, Kritis), baris tengah berisi ikon yang merepresentasikan asumsi ontologis masing-masing (timbangan keadilan untuk normatif, kaca pembe

ANALOGI

Bayangkan tiga dokter yang memeriksa pasien yang sama dengan keluhan demam

tinggi. Dokter pertama, yang berangkat dari paradigma normatif, mencocokkan kondisi pasien dengan standar kesehatan ideal yang telah ditetapkan oleh kode etik kedokteran dan bertanya apakah prosedur yang berlaku sudah dijalankan dengan benar. Dokter kedua, yang berpikir empiris, mengukur suhu tubuh, menghitung sel darah, dan mencari pola gejala yang konsisten dengan literatur klinis untuk menegakkan diagnosis berdasarkan data. Dokter ketiga, yang berpikir kritis, justru bertanya mengapa pasien ini baru datang setelah kondisinya parah, apakah ada hambatan akses kesehatan berbasis kelas sosial atau lokasi geografis yang menunda kunjungannya. Ketiganya memeriksa pasien yang sama, tetapi pertanyaan, metode, dan tujuan analisisnya berbeda karena asumsi dasar mereka tentang apa itu sehat dan bagaimana pengetahuan medis seharusnya bekerja tidak sama. Begitu pula dengan tiga paradigma ilmu pemerintahan ketika menghadapi satu gejala yang sama.

CONTOH

Ambil satu gejala pemerintahan konkret: rendahnya realisasi anggaran pemberdayaan perempuan di sebuah kabupaten di Nusa Tenggara Timur. Analisis dengan paradigma normatif akan memulai dari pertanyaan apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan mandat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan prinsip pengarusutamaan gender yang diamanatkan oleh Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000; hasilnya berupa penilaian atas kesenjangan antara regulasi dan praktik. Analisis dengan paradigma empiris akan mengukur persentase realisasi anggaran selama lima tahun terakhir, membandingkannya dengan rata-rata regional, dan menguji secara statistik apakah variabel kapasitas aparatur atau tekanan politik memengaruhi tingkat realisasi tersebut; hasilnya berupa temuan yang dapat digeneralisasi ke kabupaten lain dengan kondisi serupa. Analisis dengan paradigma kritis akan menggali narasi di balik angka rendah itu: apakah program pemberdayaan perempuan memang tidak diprioritaskan karena tidak menghasilkan keuntungan elektoral bagi elit lokal, atau apakah definisi pemberdayaan yang digunakan dalam dokumen anggaran sejak awal sudah tidak merepresentasikan kebutuhan nyata perempuan di komunitas adat setempat. Ketiga analisis ini tidak saling membatalkan, melainkan saling melengkapi untuk menghasilkan pemahaman yang lebih menyeluruh tentang gejala yang sama.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa paradigma kritis selalu lebih canggih dan lebih progresif daripada paradigma normatif atau empiris, sehingga mahasiswa cenderung memilihnya bukan karena kesesuaian dengan

pertanyaan riset melainkan karena terkesan lebih kritis atau lebih berani. Pembetulannya: setiap paradigma dirancang untuk menjawab jenis pertanyaan yang berbeda, dan menggunakan paradigma kritis untuk pertanyaan yang sesungguhnya membutuhkan jawaban normatif atau data empiris justru menghasilkan analisis yang tidak menjawab masalah. Miskonsepsi kedua adalah keyakinan bahwa paradigma empiris selalu lebih ilmiah karena menggunakan angka dan statistik, sehingga paradigma normatif dianggap sekadar pendapat tanpa dasar. Pembetulannya: paradigma normatif memiliki tradisi ilmiah yang sangat kuat dalam filsafat politik dan hukum tata negara; keabsahannya diuji bukan melalui verifikasi empiris melainkan melalui konsistensi logis argumentasi dan koherensi dengan prinsip-prinsip yang dapat dipertahankan secara rasional, sebagaimana ditunjukkan oleh karya-karya Kooiman maupun Rhodes yang dikutip dalam berbagai kajian tata kelola pemerintahan.

D. Relevansi Paradigma bagi Analisis Gejala Pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia

Kawasan Timur Indonesia (KTI) menyimpan kekhasan gejala pemerintahan yang tidak selalu dapat dibaca dengan satu kacamata paradigma tunggal. Otonomi daerah di Papua, fragmentasi pelayanan publik di kepulauan Maluku, tarik-menarik antara hukum adat dan regulasi negara di NTT, serta lemahnya kapasitas fiskal kabupaten-kabupaten perbatasan di Sulawesi Tenggara adalah contoh konkret gejala yang berlapis secara ontologis sekaligus politis. Memilih paradigma yang tepat bukan sekadar soal selera intelektual, melainkan soal kejujuran ilmiah: paradigma yang tidak sesuai dengan watak gejala yang dikaji berisiko menghasilkan analisis yang menyederhanakan masalah atau bahkan menyesatkan kebijakan. Oleh karena itu, seorang calon ilmuwan pemerintahan dituntut menganalisis kesesuaian paradigma secara kritis sebelum memulai kajian, bukan sesudahnya.

Paradigma normatif relevan ketika pertanyaan penelitian berpusat pada standar ideal tata kelola, misalnya sejauh mana pemerintah daerah di Sorong menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Paradigma ini memberikan tolok ukur normatif yang jelas, tetapi kelemahannya terletak pada kecenderungan mengabaikan keterbatasan struktural daerah seperti minimnya infrastruktur digital dan rendahnya literasi administrasi warga. Paradigma empiris, sebaliknya, sangat andal ketika kajian memerlukan pemetaan fakta terukur, misalnya mengukur indeks kepuasan layanan kesehatan di Puskesmas pesisir Maluku melalui survei kuantitatif atau observasi terstruktur. Paradigma ini

mengandalkan data yang dapat diverifikasi dan direplikasi, sehingga cocok untuk menghasilkan rekomendasi berbasis bukti yang dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis kepada pemangku kebijakan.

Paradigma kritis menjadi paling relevan ketika gejala pemerintahan di KTI mengandung dimensi kuasa, eksklusif, atau ketidakadilan struktural yang tersembunyi di balik prosedur formal. Pengelolaan sumber daya alam di Papua, misalnya, tidak cukup dianalisis hanya dengan bertanya apakah prosedur perizinan sudah sesuai norma (normatif) atau berapa nilai investasi yang masuk (empiris); paradigma kritis mendorong pertanyaan lebih dalam: siapa yang diuntungkan, siapa yang terpinggirkan, dan mekanisme kuasa apa yang bekerja di balik kebijakan tersebut. Nilai Creativity dalam tradisi ICHSA-N mendorong mahasiswa untuk tidak berhenti pada replikasi analisis yang sudah lazim, tetapi berani mengembangkan perspektif analitis orisinal dengan mengombinasikan lebih dari satu paradigma secara reflektif dan bertanggung jawab. Pilihan paradigma akhirnya bukan hanya soal metode, melainkan juga soal integritas intelektual: peneliti wajib bersikap jujur tentang asumsi yang ia bawa, batas kemampuan paradigma yang dipilih, dan implikasi praktis temuannya bagi masyarakat lokal yang menjadi subjek kajian.

Langkah operasional dalam menilai kesesuaian paradigma mencakup tiga tahap yang dapat dilatihkan secara bertahap. Pertama, mahasiswa mengidentifikasi watak ontologis gejala: apakah gejala yang dikaji bersifat normatif-preskriptif, faktual-terukur, ataukah sarat relasi kuasa. Kedua, mahasiswa mencocokkan pertanyaan riset dengan asumsi epistemologis paradigma yang dipilih, misalnya apakah jawaban dicari melalui deduktif normatif, induktif empiris, atau reflektif-emansipatoris. Ketiga, mahasiswa mengartikulasikan minimal tiga alasan mengapa paradigma tertentu lebih sesuai daripada paradigma lain untuk kasus yang dipilih, bukan hanya menyebut nama paradigma tanpa argumentasi. Proses ini sejalan dengan pendekatan Case-Based Learning yang menempatkan kasus riil KTI sebagai laboratorium analisis, sehingga kompetensi mahasiswa tidak berhenti pada hafalan konsep tetapi tumbuh menjadi kemampuan menganalisis secara mandiri dan kontekstual.

Tabel 3.4 Kesesuaian Paradigma untuk Gejala Pemerintahan Tipikal di Kawasan Timur Indonesia

Gejala Pemerintahan KTI	Paradigma Paling Relevan	Alasan Kesesuaian	Risiko jika Paradigma Tidak Tepat
Standar pelayanan minimal di kabupaten perbatasan NTT	Normatif	Pertanyaan berfokus pada kesesuaian praktik dengan standar regulasi nasional	Mengabaikan keterbatasan kapasitas fiskal dan geografis daerah

Gejala Pemerintahan KTI	Paradigma Paling Relevan	Alasan Kesesuaian	Risiko jika Paradigma Tidak Tepat
Indeks kepuasan warga terhadap Puskesmas pesisir Maluku	Empiris	Memerlukan data terukur yang dapat diverifikasi dan dibandingkan antar-wilayah	Kehilangan makna pengalaman subjektif warga yang tidak tertangkap angka
Tata kelola sumber daya alam dan hak masyarakat adat Papua	Kritis	Mengandung relasi kuasa, eksklusif, dan ketidakadilan struktural yang tersembunyi	Hanya melihat prosedur formal tanpa mengungkap mekanisme dominasi
Implementasi otonomi khusus dan identitas lokal di Papua Barat	Kritis dan Normatif (kombinasi)	Memerlukan tolok ukur ideal sekaligus pembongkaran relasi kuasa dalam pelaksanaannya	Analisis parsial yang tidak menangkap kompleksitas politik identitas dan regulasi

[Gambar 3.4 belum diunggah]

Gambar 3.4 Diagram alir tiga lajur berjudul 'Alur Pemilihan Paradigma untuk Analisis Gejala Pemerintahan KTI': lajur pertama berisi kotak 'Identifikasi Watak Gejala (Ontologis)', lajur kedua berisi kotak 'Cocokkan dengan Asumsi Epistemologis Paradigma', lajur ketiga

ANALOGI

Memilih paradigma untuk menganalisis gejala pemerintahan di KTI ibarat seorang dokter yang memilih alat diagnostik: termometer andal untuk mengukur suhu tubuh (empiris), daftar standar protokol klinis untuk menilai apakah prosedur sudah benar (normatif), dan wawancara mendalam untuk menggali faktor sosial-ekonomi yang menyebabkan pasien terlambat berobat (kritis). Menggunakan termometer untuk menilai kesesuaian prosedur, atau menggunakan daftar protokol untuk mengungkap relasi kuasa, akan menghasilkan diagnosis yang keliru meskipun alatnya sendiri valid.

CONTOH

Seorang mahasiswa ingin menganalisis lambatnya pencairan Dana Desa di kabupaten kepulauan Maluku. Jika ia memilih paradigma normatif, ia akan membandingkan mekanisme pencairan dengan ketentuan Peraturan Menteri Keuangan yang berlaku

dan menyimpulkan di mana penyimpangan prosedural terjadi. Jika ia memilih paradigma empiris, ia akan mengumpulkan data kuantitatif tentang selisih waktu pencairan antara desa pantai dan desa pulau terpencil, lalu menguji faktor-faktor penjelas secara statistik. Jika ia memilih paradigma kritis, ia akan menggali: apakah persyaratan administratif yang ditetapkan pemerintah pusat secara tidak langsung mendiskriminasi desa-desa yang tidak memiliki tenaga administrasi terlatih, sehingga keterlambatan bukan semata masalah teknis melainkan soal ketimpangan kapasitas struktural. Ketiga pendekatan menghasilkan temuan yang berbeda dan saling melengkapi; memilih salah satu harus disertai argumentasi mengapa pendekatan itu paling sesuai dengan pertanyaan riset yang diajukan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa paradigma kritis selalu 'lebih baik' atau 'lebih ilmiah' daripada paradigma normatif dan empiris karena dianggap lebih kritis terhadap kekuasaan. Pembetulannya: setiap paradigma memiliki kekuatan dan keterbatasan masing-masing yang bersifat kontekstual. Paradigma kritis sangat kuat untuk membongkar relasi kuasa, tetapi lemah dalam menghasilkan tolok ukur normatif yang jelas atau data terukur yang dapat digeneralisasikan. Pilihan paradigma harus didasarkan pada kesesuaian dengan watak gejala dan pertanyaan riset, bukan pada hierarki prestise intelektual. Peneliti yang baik mampu mengargumentasikan pilihan paradigmanya secara logis, bukan sekadar mengikuti tren atau preferensi ideologis.

RANGKUMAN

- Ontologi, epistemologi, dan aksiologi merupakan tiga dimensi filsafat ilmu yang secara bersama-sama membentuk asumsi dasar setiap paradigma dalam ilmu pemerintahan.
- Paradigma normatif berpijak pada nilai ideal pemerintahan yang baik, paradigma empiris pada fakta dan regularitas perilaku yang terukur, sedangkan paradigma kritis berfokus pada struktur kekuasaan, ketimpangan, dan emansipasi.
- Ketiga paradigma menghasilkan pertanyaan riset dan rekomendasi kebijakan yang berbeda meskipun menghadapi kasus pemerintahan yang sama, sebagaimana tampak dalam latihan komparatif berbasis kasus.
- Pemilihan paradigma bukan keputusan netral, melainkan mencerminkan posisi epistemologis peneliti yang berimplikasi pada jenis pengetahuan dan kebijakan yang dihasilkan.
- Konteks Kawasan Timur Indonesia — dengan kekhasan struktur sosial, kapasitas

birokrasi, dan dinamika otonomi daerahnya — menuntut pertimbangan yang cermat dalam memilih dan mengombinasikan paradigma secara kritis dan adaptif.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie (2011); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016).

PERTEMUAN 4

Paradigma Pemerintahan: Analisis Kasus Lokal

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

16. Menyusun matriks klasifikasi minimal 3 paradigma ilmu pemerintahan (normatif, empiris, kritis) beserta asumsi dasar dan contoh penerapannya; Menilai kesesuaian salah satu paradigma untuk menganalisis satu gejala pemerintahan lokal di Kawasan Timur Indonesia dengan argumentasi minimal 3 alasan
17. Mengklasifikasikan paradigma normatif, empiris, dan kritis dalam tabel analisis yang memuat dimensi asumsi, metode, dan implikasi kebijakan secara tepat
18. Menilai relevansi masing-masing paradigma dalam konteks gejala pemerintahan spesifik di Kawasan Timur Indonesia menggunakan argumen berbasis bukti dari sumber yang dikutip
19. Mengonstruksi argumen tertulis yang membela pilihan paradigma tertentu untuk menganalisis satu kasus pemerintahan lokal dengan alasan yang koheren dan bersumber
20. Menampilkan kepekaan terhadap konteks sosial-budaya daerah dalam menilai ketepatan paradigma yang dipilih (Harmony)
21. Menyajikan analisis secara jujur dengan mengutip sumber secara eksplisit dan tidak menyalin argumen tanpa atribusi (Integrity)

Pendahuluan

Pertemuan ketiga telah membangun landasan filsafat ilmu dan memperkenalkan konsep paradigma sebagai kerangka berpikir ilmuwan pemerintahan. Kini, pada pertemuan keempat, mahasiswa diajak melangkah dari pemahaman konseptual menuju kerja analitis: mengklasifikasikan tiga paradigma utama ilmu pemerintahan secara sistematis, lalu menguji daya gunanya ketika dihadapkan pada gejala pemerintahan yang nyata dan kontekstual di Kawasan Timur Indonesia. Langkah ini krusial karena paradigma bukan sekadar kategori akademis — ia menentukan apa yang dianggap masalah, metode apa yang dipilih, dan kebijakan seperti apa yang direkomendasikan.

Dalam konteks Program Studi Ilmu Pemerintahan UNISAN dan Kawasan Timur Indonesia, pilihan paradigma memiliki konsekuensi praktis yang nyata: apakah analisis pemerintahan akan menilai kinerja desa adat di Papua dari standar normatif birokratis, mengukurnya secara empiris-kuantitatif, atau mengkritisi relasi kuasa yang membentuknya. Pertemuan ini menutup Sub-CPMK2 dan menyiapkan mahasiswa untuk pertemuan berikutnya yang akan memperluas relasi ilmu pemerintahan dengan disiplin lain, sehingga penguasaan paradigma yang kokoh menjadi prasyarat tidak dapat ditawar.

A. Matriks Tiga Paradigma: Asumsi, Metode, dan Implikasi Kebijakan

Ilmu pemerintahan tidak tumbuh dari satu sudut pandang tunggal. Seperti halnya dokter yang memerlukan lebih dari satu alat diagnostik untuk memeriksa pasien — stetoskop untuk mendengar, termometer untuk mengukur suhu, dan rekam medis untuk menelusuri riwayat — ilmuwan pemerintahan pun membutuhkan beragam paradigma untuk membaca realitas kekuasaan dan pelayanan publik secara utuh. Paradigma, dalam pengertian Kuhn yang diadaptasi ke ilmu sosial, adalah kerangka asumsi dasar yang menentukan apa yang dianggap sebagai pertanyaan penting, metode apa yang sah untuk menjawabnya, dan ke mana temuan itu semestinya bermuara [Kuhn dalam Thoha 2014]. Tiga paradigma yang paling sering diperdebatkan dalam literatur ilmu pemerintahan adalah paradigma normatif, paradigma empiris, dan paradigma kritis, yang masing-masing memiliki asumsi epistemologis, pilihan metode, serta implikasi kebijakan yang berbeda secara substantif.

Paradigma normatif bertolak dari asumsi bahwa pemerintahan harus diarahkan oleh nilai-nilai ideal seperti keadilan, kebaikan bersama, dan legitimasi moral. Pertanyaan utamanya adalah 'bagaimana seharusnya pemerintah bertindak?' dan bukan semata 'bagaimana pemerintah sebenarnya bertindak'. Metode yang dominan adalah kajian filosofis, analisis teks konstitusional, dan penafsiran norma hukum, sehingga implikasi kebijakannya cenderung bersifat preskriptif — yakni merumuskan standar yang wajib dipenuhi oleh aparatur negara [Ndraha 2011]. Di Kawasan Timur Indonesia, paradigma ini tampak dalam perdebatan mengenai apakah kebijakan otonomi khusus Papua telah memenuhi prinsip keadilan distributif yang dijanjikan oleh peraturan perundang-undangan.

Paradigma empiris, sebaliknya, menempatkan observasi terhadap fakta sebagai titik berangkat. Asumsinya adalah bahwa gejala pemerintahan dapat diukur, diverifikasi,

dan dijelaskan melalui data yang dapat diamati secara intersubjektif. Metode yang digunakan meliputi survei, analisis statistik, studi kasus komparatif, dan eksperimen kebijakan, sehingga implikasi kebijakannya bersifat deskriptif-eksplanatif — menjelaskan mengapa suatu kebijakan berhasil atau gagal berdasarkan bukti yang dapat direplikasi [Thoha 2014]. Paradigma kritis melangkah lebih jauh: ia mempertanyakan relasi kuasa yang tersembunyi di balik kebijakan yang tampak netral. Berangkat dari tradisi Frankfurt School yang diadaptasi ke studi pemerintahan, paradigma ini berasumsi bahwa kebijakan publik sering kali mereproduksi ketimpangan struktural, dan metodenya mencakup analisis wacana, dekonstruksi teks kebijakan, serta riset partisipatoris bersama komunitas yang terdampak [Thoha 2014; Syafi'ie 2013]. Implikasi kebijakannya bersifat transformatif: mendorong perubahan struktur, bukan sekadar perbaikan teknis.

Ketiga paradigma ini bukan hierarki dari yang 'benar' ke yang 'salah', melainkan lensa yang saling melengkapi. Miskonsepsi yang kerap muncul di kalangan mahasiswa adalah anggapan bahwa paradigma empiris lebih ilmiah dan karena itu lebih unggul dibandingkan paradigma normatif atau kritis. Pembetulanannya: setiap paradigma memiliki standar keilmiahannya sendiri yang internal dan konsisten — paradigma normatif dinilai dari koherensi argumentasi moralnya, paradigma empiris dari validitas dan reliabilitas datanya, serta paradigma kritis dari ketajaman analisis struktural dan keberpihakan pada kelompok yang terpinggirkan. Dalam konteks pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia, misalnya pengelolaan dana desa di Sulawesi Tenggara atau Maluku, ketiga paradigma justru bekerja secara sinergis: paradigma normatif menetapkan standar akuntabilitas yang harus dipenuhi, paradigma empiris mengukur sejauh mana standar itu terpenuhi, dan paradigma kritis mengidentifikasi siapa yang diuntungkan dan siapa yang tidak mendapat manfaat dari skema distribusi dana tersebut. Kemampuan mengklasifikasikan ketiga paradigma secara tepat dalam satu matriks analitis adalah prasyarat untuk melakukan penilaian relevansi paradigma yang akan dibahas pada sub-bab berikutnya.

Tabel 4.1 Matriks Klasifikasi Tiga Paradigma Ilmu Pemerintahan

Dimensi	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Asumsi dasar	Pemerintahan dilandasi nilai moral dan norma ideal; ada standar 'baik' yang dapat dirumuskan secara rasional	Gejala pemerintahan adalah fakta yang dapat diobservasi, diukur, dan dijelaskan secara intersubjektif	Kebijakan publik merupakan arena pertarungan kuasa; struktur sosial-ekonomi menentukan siapa yang diuntungkan

Dimensi	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Pertanyaan utama	Bagaimana seharusnya pemerintah bertindak agar adil dan legitim?	Bagaimana pemerintah sebenarnya bekerja dan faktor apa yang menjelaskan variasi kinerjanya?	Kepentingan siapa yang dilayani oleh kebijakan ini, dan kelompok mana yang dimarginalkan?
Metode dominan	Analisis filosofis, kajian teks konstitusional, penafsiran norma hukum dan etika publik	Survei, statistik, studi kasus komparatif, eksperimen kebijakan, analisis dokumen berbasis data	Analisis wacana, dekonstruksi teks kebijakan, riset partisipatoris, etnografi kritis
Standar validitas	Koherensi internal argumen moral dan konsistensi dengan prinsip yang diterima	Validitas dan reliabilitas data; kemampuan temuan untuk direplikasi oleh peneliti lain	Ketajaman analisis struktural; relevansi temuan bagi emansipasi kelompok terdampak
Implikasi kebijakan	Preskriptif: merumuskan standar minimum yang wajib dipenuhi aparatur negara	Deskriptif-eksplanatif: mengidentifikasi faktor penentu keberhasilan atau kegagalan kebijakan	Transformatif: mendorong perubahan struktur, bukan perbaikan teknis semata
Contoh penerapan di KTI	Menilai apakah kebijakan otonomi khusus Papua memenuhi prinsip keadilan distributif konstitusional	Mengukur realisasi Anggaran Dana Desa di Sulawesi Tenggara dan korelasinya dengan Indeks Pembangunan Manusia	Menganalisis wacana pembangunan di Maluku dan pertanyaan siapa yang mengendalikan agenda kebijakan lokal

[Gambar 4.1 belum diunggah]

Gambar 4.1 Diagram tiga lingkaran beririsan (Venn diagram) yang menampilkan tiga paradigma — normatif, empiris, kritis — sebagai lingkaran berbeda warna; di area irisan antar-lingkaran ditulis peran komplementer masing-masing paradigma; di bawah diagram disertakan c

ANALOGI

Bayangkan tiga fotografer merekam satu upacara pelantikan kepala daerah di Ternate. Fotografer pertama membawa kamera dengan filter biru: ia hanya memotret momen-momen yang mencerminkan kehormatan, kekhidmatan, dan simbol keabsahan moral pemerintahan — itulah cara kerja paradigma normatif. Fotografer

kedua membawa kamera resolusi tinggi tanpa filter dan mencatat durasi setiap segmen upacara, jumlah tamu yang hadir, serta pola tempat duduk berdasarkan hierarki jabatan — itulah pendekatan empiris yang mengutamakan data terverifikasi. Fotografer ketiga merekam dengan angle dari sudut paling belakang ruangan, tempat warga biasa berdiri tanpa kursi, dan ia bertanya mengapa batas fisik itu ada dan apa yang diproduksi oleh tata ruang tersebut — itulah logika paradigma kritis. Ketiga foto mengabadikan peristiwa yang sama, namun menghasilkan pengetahuan yang berbeda dan saling melengkapi.

CONTOH

Ambil satu kasus konkret: kebijakan pengangkatan penjabat (Pj.) bupati di beberapa kabupaten di Maluku Utara pada tahun 2022-2023, di mana kepala daerah definitif belum terpilih karena sinkronisasi jadwal Pemilu. Langkah pertama, terapkan paradigma normatif: periksa apakah mekanisme pengangkatan Pj. bupati tersebut konsisten dengan amanat UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan prinsip akuntabilitas demokratis yang dijamin Pasal 18 UUD 1945. Hasilnya adalah penilaian preskriptif tentang apakah prosedur itu legitim secara hukum dan etis. Langkah kedua, terapkan paradigma empiris: kumpulkan data kinerja pelayanan publik (realisasi APBD, capaian program prioritas) selama masa penjabatan dan bandingkan dengan periode kepala daerah definitif menggunakan metode perbandingan kuantitatif. Hasilnya adalah penjelasan berbasis bukti tentang dampak aktual dari kebijakan tersebut. Langkah ketiga, terapkan paradigma kritis: analisis wacana dalam pernyataan resmi pemerintah pusat yang menjelaskan alasan penunjukan Pj. bupati, dan identifikasi apakah narasi 'kelancaran administrasi' menyembunyikan kepentingan politik tertentu yang menguntungkan elite tertentu di atas kepentingan masyarakat adat lokal. Ketiga langkah ini menunjukkan bahwa satu kasus dapat menghasilkan tiga jenis pengetahuan yang berbeda namun saling memperkuat, bukan saling menghilangkan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah bahwa paradigma empiris adalah satu-satunya yang 'benar-benar ilmiah' karena menggunakan angka dan data, sementara paradigma normatif dianggap sekadar opini moral dan paradigma kritis dianggap ideologis sehingga tidak objektif. Pembetulanannya: standar ilmiah bersifat internal terhadap paradigma masing-masing. Paradigma normatif dinilai ilmiah ketika argumen moralnya koheren secara internal dan tidak kontradiktif dengan premis yang diterima; paradigma kritis dinilai ilmiah ketika analisis strukturalnya

didukung oleh bukti yang dapat dikritisi dan metodologinya transparan. Menggunakan angka tanpa kerangka konseptual yang jelas pun tidak otomatis menghasilkan pengetahuan yang valid. Yang tepat adalah memilih paradigma yang sesuai dengan jenis pertanyaan yang diajukan — pertanyaan tentang 'seharusnya' memerlukan paradigma normatif, pertanyaan tentang 'faktanya seperti apa' memerlukan paradigma empiris, dan pertanyaan tentang 'siapa yang diuntungkan dan mengapa' memerlukan paradigma kritis.

B. Kriteria Penilaian Relevansi Paradigma pada Konteks Empiris

Memilih paradigma untuk menganalisis gejala pemerintahan bukan perkara selera intelektual semata, melainkan sebuah keputusan metodologis yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Sebuah paradigma dikatakan relevan apabila asumsi dasarnya sesuai dengan karakter gejala yang diteliti, metode yang ditawarkannya dapat dioperasikan pada data yang tersedia, serta implikasi kebijakannya responsif terhadap konteks sosial-budaya setempat. Dalam konteks Kawasan Timur Indonesia, relevansi paradigma tidak hanya diukur dari kecanggihan teoritisnya, tetapi juga dari kemampuannya menangkap realitas pemerintahan yang khas: fragmentasi geografis, keberagaman adat, keterbatasan kapasitas birokrasi daerah, dan relasi patron-klien yang mengakar. Dengan demikian, penilaian relevansi adalah proses argumentatif yang membutuhkan setidaknya tiga dimensi pengujian: kesesuaian asumsi, kelaikan metode, dan keterpakaian implikasi kebijakan.

Dimensi pertama, kesesuaian asumsi, menuntut mahasiswa memeriksa apakah premis-premis dasar paradigma yang dipilih mencerminkan cara kerja nyata institusi pemerintahan yang sedang dikaji. Paradigma normatif, misalnya, bertumpu pada asumsi bahwa pemerintahan dapat dan seharusnya diukur dari standar nilai ideal seperti keadilan, legitimasi, dan kesejahteraan umum; asumsi ini relevan ketika gejala yang diteliti berkaitan dengan persoalan legitimasi kepemimpinan adat dalam pemerintahan desa di Maluku atau Papua. Paradigma empiris berasumsi bahwa gejala pemerintahan dapat diamati, diukur, dan dijelaskan melalui pola sebab-akibat yang terulang; asumsi ini lebih tepat digunakan ketika data survei kepuasan layanan publik atau dokumen realisasi anggaran daerah tersedia dan dapat dianalisis secara sistematis. Paradigma kritis, sebaliknya, berasumsi bahwa relasi kekuasaan dalam pemerintahan selalu mengandung ketimpangan yang perlu diungkap; asumsi ini paling relevan ketika gejala yang dikaji menyangkut kebijakan ekstraktif sumber daya alam yang menggeser komunitas adat di Kawasan Timur Indonesia [Mas'ood 1994].

Dimensi kedua, kelaikan metode, berkaitan dengan pertanyaan praktis: apakah instrumen pengumpulan dan analisis data yang dianjurkan paradigma tersebut dapat diterapkan pada konteks lokal yang dikaji? Paradigma empiris menganjurkan survei, analisis statistik, atau studi komparatif lintas daerah; metode ini laik digunakan jika data administrasi pemerintahan daerah dapat diakses secara terbuka. Paradigma kritis menganjurkan analisis wacana, observasi partisipatif, dan wawancara mendalam; metode ini lebih laik ketika dokumen resmi tidak mencerminkan kenyataan yang dirasakan masyarakat, sebagaimana sering terjadi pada daerah dengan kapasitas pelaporan administrasi yang terbatas. Dimensi ketiga, keterpakaian implikasi kebijakan, mempertanyakan apakah rekomendasi yang lahir dari analisis paradigmatis tersebut dapat ditindaklanjuti oleh aktor pemerintahan lokal dengan sumber daya, regulasi, dan kapasitas yang mereka miliki saat ini; sebuah analisis yang menghasilkan rekomendasi ideal tetapi tidak operasional di lapangan dianggap kurang relevan secara kebijakan [Thoha 2014]. Ketiga dimensi ini harus digunakan secara bersamaan, bukan dipilih salah satu, agar argumen pemilihan paradigma benar-benar koheren dan tahan uji.

Nilai Harmony dalam tradisi ICHSA-N mengingatkan bahwa penilaian relevansi paradigma tidak boleh mengabaikan harmoni antara kerangka analisis yang dipinjam dari tradisi keilmuan Barat dengan kenyataan sosial-budaya masyarakat di Kawasan Timur Indonesia. Seorang mahasiswa yang menampilkan kepekaan kontekstual akan mempertimbangkan, misalnya, apakah konsep akuntabilitas dalam paradigma normatif bermakna sama di komunitas yang menganut sistem musyawarah adat dan di birokrasi modern yang berorientasi prosedur formal. Kepekaan ini bukan berarti menolak paradigma dari luar, melainkan menggunakannya secara kritis dengan menyesuaikan unit analisis dan indikatornya pada konteks lokal, sebuah praktik yang dalam tradisi ilmu sosial dikenal sebagai kontekstualisasi teori [Budiardjo 2008]. Pada akhirnya, kemampuan menilai relevansi paradigma secara berlapis inilah yang membedakan analisis pemerintahan yang matang dari sekadar penerapan teori secara mekanis.

Tabel 4.2 Matriks Kriteria Penilaian Relevansi Paradigma pada Gejala Pemerintahan Lokal

Dimensi Penilaian	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Kesesuaian Asumsi	Tepat bila gejala menyangkut legitimasi, nilai, atau standar etis pemerintahan (mis. validitas hukum adat dalam administrasi)	Tepat bila gejala dapat diobservasi, diukur, dan dipola dari data yang tersedia (mis. tren realisasi Dana Desa)	Tepat bila gejala mengandung relasi kuasa yang tersembunyi atau ketimpangan sistemik (mis. kebijakan konsesi lahan di

Dimensi Penilaian	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
	desa)		Papua)
Kelaikan Metode	Analisis norma hukum, telaah dokumen kebijakan, perbandingan standar nilai antarlembaga pemerintahan	Survei, analisis statistik, studi komparatif kuantitatif, analisis dokumen administrasi terstruktur	Analisis wacana, wawancara mendalam, observasi partisipatif, dekonstruksi narasi kebijakan resmi
Keterpakaian Implikasi Kebijakan	Rekomendasinya berupa perbaikan regulasi atau standar etis; laik bila ada political will untuk reformasi normatif	Rekomendasinya berupa penyesuaian program berbasis data; laik bila kapasitas evaluasi kebijakan daerah memadai	Rekomendasinya berupa redistribusi kekuasaan atau advokasi; laik bila ada ruang partisipasi masyarakat sipil yang aktif
Contoh Penerapan di KTI	Evaluasi legitimasi kepala desa adat di Maluku Tenggara berdasarkan UU Desa No. 6/2014	Analisis korelasi Dana Desa dengan Indeks Pembangunan Manusia di kabupaten NTT 2019-2023	Kritik terhadap wacana pembangunan infrastruktur di Papua yang mengabaikan hak ulayat masyarakat adat

[Gambar 4.2 belum diunggah]

Gambar 4.2 Diagram alur tiga jalur keputusan (decision tree) berbentuk pohon yang menunjukkan proses pemilihan paradigma berdasarkan tiga pertanyaan berurutan: (1) Apakah gejala berkaitan dengan nilai dan legitimasi? mengarah ke Normatif; (2) Apakah data observasion

ANALOGI

Menilai relevansi paradigma mirip dengan seorang dokter yang memilih alat diagnostik sesuai gejala pasiennya: jika pasien mengeluh nyeri dada, dokter tidak langsung menggunakan semua alat sekaligus, tetapi menimbang mana yang paling informatif berdasarkan gejala yang muncul, data yang tersedia (rekam medis, hasil lab), dan kapasitas tindak lanjut di fasilitas tersebut. Seorang dokter puskesmas di pedalaman Maluku tidak akan merekomendasikan operasi jantung terbuka jika rumah sakit rujukan berjarak tiga hari perjalanan laut; demikian pula, seorang analis pemerintahan harus menilai apakah rekomendasi yang dihasilkan paradigma pilihannya benar-benar dapat ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah yang dikaji.

CONTOH

Kasus: Rendahnya penyerapan Dana Desa di Kabupaten Kepulauan Aru, Maluku.

Langkah 1 -- Uji kesesuaian asumsi: gejala ini menghasilkan data kuantitatif (persentase realisasi anggaran) yang dapat dibandingkan antardesa dan antarwaktu, sehingga asumsi empiris tentang pola sebab-akibat yang terulang paling sesuai.

Langkah 2 -- Uji kelaikan metode: laporan realisasi keuangan desa tersedia di portal SIPD dan dapat dianalisis secara statistik deskriptif; metode empiris laik digunakan.

Langkah 3 -- Uji keterpakaian implikasi: temuan empiris dapat diterjemahkan menjadi rekomendasi peningkatan kapasitas aparatur desa yang dapat dilaksanakan melalui program pelatihan Kemendesa, sehingga implikasinya operasional.

Kesimpulan argumentatif: paradigma empiris paling relevan untuk kasus ini karena memenuhi ketiga dimensi penilaian secara bersamaan, meskipun paradigma kritis dapat digunakan sebagai lensa pelengkap untuk mengungkap apakah rendahnya penyerapan juga dipengaruhi oleh relasi kuasa antara pendamping desa dan elit lokal.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa paradigma yang paling kompleks atau paling banyak dikutip di jurnal internasional otomatis paling relevan untuk menganalisis gejala pemerintahan lokal. Akibatnya, mahasiswa kerap memaksakan paradigma kritis pada semua kasus karena dianggap lebih canggih dan progresif, padahal relevansi paradigma ditentukan oleh kesesuaian asumsi dengan karakter gejala, bukan oleh prestise akademik paradigma tersebut. Pembetulanannya: paradigma kritis hanya relevan ketika terdapat indikasi ketimpangan kuasa yang tidak dapat dijelaskan oleh data permukaan; jika gejala yang dikaji justru membutuhkan penjelasan pola administratif yang terukur, maka paradigma empiris jauh lebih tepat dan penggunaannya bukan berarti analisis yang dihasilkan lebih dangkal.

C. Analisis Kasus Kontras: Menguji Paradigma pada Dua Gejala Pemerintahan Lokal

Menguji kekuatan sebuah paradigma hanya pada satu kasus ibarat menguji ketahanan sebuah jembatan dengan satu jenis beban saja. Cara yang lebih andal adalah membandingkan bagaimana paradigma yang berbeda merespons dua gejala pemerintahan yang karakternya berlawanan — satu gejala yang bersifat normatif-prosedural dan satu gejala yang sarat konflik kepentingan. Pertemuan ini

menggunakan dua kasus dari Kawasan Timur Indonesia: pertama, penerapan Sistem Informasi Desa (SID) di kabupaten-kabupaten Sulawesi Tengah sebagai gejala pemerintahan yang tampak tertib administratif; kedua, konflik tata kelola lahan adat antara pemerintah daerah dan komunitas adat di wilayah pesisir Maluku Utara sebagai gejala yang sarat ketegangan struktural. Kedua kasus ini dipilih secara sengaja karena kontrasnya memungkinkan mahasiswa menganalisis mengapa satu paradigma bisa tampak memadai untuk kasus pertama tetapi tidak cukup untuk kasus kedua, dan sebaliknya.

Pada kasus pertama — implementasi SID di Sulawesi Tengah — paradigma normatif memberikan lensa yang paling langsung: ia menilai apakah SID diterapkan sesuai dengan regulasi, apakah tata kelola data desa memenuhi standar Permendesa yang berlaku, dan apakah prosedur pelaporan berjalan sebagaimana mestinya. Paradigma empiris melengkapi analisis dengan menanyakan apakah SID benar-benar meningkatkan akses informasi warga berdasarkan data penggunaan aktual, bukan sekadar ketersediaan sistem. Paradigma kritis, di sisi lain, mengajukan pertanyaan yang berbeda kualitasnya: siapa yang sesungguhnya mengendalikan data desa tersebut, apakah digitalisasi memperkuat atau justru memindahkan kekuasaan dari aparat desa ke pusat, dan apakah warga yang tidak melek digital malah semakin termarginalisasi dari proses pemerintahan. Ketiga paradigma tidak saling menggugurkan; masing-masing mengungkap lapisan realitas yang berbeda dari gejala yang sama, sebagaimana dikemukakan oleh Hardiman [2009] bahwa rasionalitas pemerintahan selalu beroperasi pada beberapa level sekaligus.

Pada kasus kedua — konflik tata kelola lahan adat di pesisir Maluku Utara — paradigma normatif mulai menghadapi keterbatasannya yang khas. Ketika aturan hukum positif tentang hak atas tanah bertabrakan dengan hukum adat yang diakui komunitas lokal namun belum terdokumentasi secara formal, paradigma normatif sering kali hanya mampu menyatakan bahwa konflik terjadi karena aturan belum dipatuhi, tanpa mampu menjelaskan mengapa aturan itu sendiri tidak diterima sebagai legitimate oleh masyarakat adat. Paradigma empiris memberikan sumbangan penting melalui pemetaan aktor, pola pemanfaatan lahan historis, dan distribusi manfaat ekonomi, namun ia juga menghadapi batas epistemologisnya ketika data kuantitatif tidak mampu menangkap dimensi sakral dan identitas yang melekat pada lahan adat tersebut. Paradigma kritis tampil paling relevan di sini karena ia secara eksplisit mempertanyakan relasi kuasa antara negara dan komunitas adat, menganalisis bagaimana produksi hukum dan kebijakan dapat mereproduksi ketidakadilan historis, serta memberikan ruang bagi suara komunitas yang selama ini tereksklusi dari proses pengambilan keputusan. Kepekaan terhadap konteks sosial-budaya daerah (Harmony) menjadi tidak hanya nilai etis tetapi syarat metodologis

ketika memilih paradigma untuk kasus semacam ini, sejalan dengan argumen Thoha [2008] bahwa ilmu pemerintahan yang abai terhadap konteks lokal akan menghasilkan diagnosis yang keliru.

Dari perbandingan dua kasus ini, mahasiswa dapat mengonstruksi sebuah prinsip analitis yang penting: pilihan paradigma bukan bersifat universal melainkan kontekstual, dan kedalaman analisis justru dicapai ketika seorang pengkaji mampu menjelaskan mengapa satu paradigma lebih memadai daripada paradigma lain untuk konteks spesifik yang sedang diteliti — bukan sekadar menyebutkan nama paradigmanya. Miskonsepsi yang kerap muncul adalah anggapan bahwa paradigma kritis selalu lebih unggul karena lebih 'berani' mengkritik kekuasaan; padahal pada kasus yang persoalannya memang bersifat prosedural dan regulatif, paradigma normatif atau empiris justru memberikan jawaban yang lebih presisi dan dapat dioperasionalkan dalam rekomendasi kebijakan. Sebaliknya, miskonsepsi lain adalah bahwa paradigma normatif cukup untuk semua gejala karena hukum adalah dasar negara; padahal ketika legitimitas hukum itu sendiri yang sedang diperdebatkan oleh aktor-aktor sosial, paradigma normatif tidak memiliki alat untuk menjawab pertanyaan tersebut. Integritas akademik (Integrity) dalam proses ini menuntut mahasiswa mengakui keterbatasan paradigma yang mereka pilih secara terbuka, bukan menyembunyikannya demi kesan analisis yang tampak sempurna.

Tabel 4.3 Perbandingan Respons Tiga Paradigma terhadap Dua Kasus Pemerintahan Lokal di Kawasan Timur Indonesia

Dimensi Analisis	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Kasus 1: SID di Sulawesi Tengah — Pertanyaan utama	Apakah SID diterapkan sesuai regulasi Permendesa?	Apakah SID terbukti meningkatkan akses informasi warga secara terukur?	Siapa yang mengendalikan data dan siapa yang tereksklusi dari sistem?
Kasus 1: SID di Sulawesi Tengah — Kekuatan paradigma	Tinggi: menghasilkan penilaian kepatuhan regulasi yang jelas	Tinggi: menyediakan data penggunaan aktual yang dapat diverifikasi	Sedang: membuka pertanyaan kritis tentang digitalisasi dan marginalisasi
Kasus 1: SID di Sulawesi Tengah — Keterbatasan paradigma	Tidak menjelaskan mengapa kepatuhan tidak menjamin efektivitas	Kurang mampu menangkap dimensi kuasa dalam desain sistem	Bisa menghasilkan analisis spekulatif bila tidak didukung data lapangan
Kasus 2: Konflik Lahan Adat di Maluku Utara — Pertanyaan utama	Aturan mana yang dilanggar dan bagaimana menegakkannya?	Bagaimana distribusi manfaat lahan dan siapa aktor dominannya?	Mengapa hukum negara tidak diterima legitimate oleh komunitas adat?

Dimensi Analisis	Paradigma Normatif	Paradigma Empiris	Paradigma Kritis
Kasus 2: Konflik Lahan Adat di Maluku Utara — Kekuatan paradigma	Rendah: hukum positif dan hukum adat bertabrakan tanpa resolusi internal	Sedang: pemetaan aktor dan pola historis bisa dilakukan	Tinggi: membongkar relasi kuasa dan eksklusii historis secara sistematis
Kasus 2: Konflik Lahan Adat di Maluku Utara — Keterbatasan paradigma	Tidak mampu menjelaskan krisis legitimasi hukum itu sendiri	Tidak mampu menangkap dimensi sakral dan identitas komunitas adat	Perlu diperkuat dengan data empiris agar tidak berhenti pada kritik abstrak

[Gambar 4.3 belum diunggah]

Gambar 4.3 Diagram dua kolom berjudul 'Dua Kasus Kontras sebagai Arena Uji Paradigma': kolom kiri menampilkan ikon server/database berlabel 'Kasus 1 — SID Sulawesi Tengah (Gejala Administratif-Prosedural)' dengan tiga anak panah menuju kotak bertuliskan masing-masing

ANALOGI

Menguji paradigma pada satu kasus saja ibarat seorang dokter yang menguji obat baru hanya pada pasien sehat — hasilnya tampak baik bukan karena obatnya efektif, melainkan karena kondisi kasusnya terlalu mudah. Keandalan sebuah paradigma baru benar-benar terlihat ketika ia dihadapkan pada dua kasus yang karakternya berbeda secara mendasar: satu kasus yang 'bersahabat' dengan asumsi paradigma tersebut, dan satu kasus yang justru menantang asumsi-asumsinya. Dari kontras itulah mahasiswa belajar bukan hanya apa yang bisa dijawab oleh sebuah paradigma, tetapi juga — dan ini yang lebih penting secara akademik — apa yang tidak bisa dijawabnya.

CONTOH

Langkah 1 — Identifikasi karakter gejala: Mahasiswa membaca deskripsi singkat Kasus 1 (SID di Sulawesi Tengah) dan Kasus 2 (konflik lahan adat Maluku Utara), lalu menandai apakah gejala bersifat prosedural, distributif, atau berbasis konflik legitimasi. Langkah 2 — Perumusan pertanyaan paradigmatis: Untuk masing-masing kasus, mahasiswa merumuskan satu pertanyaan analitis yang sesuai dengan logika masing-masing paradigma — misalnya untuk Kasus 2 dari sudut paradigma kritis: 'Bagaimana produksi kebijakan lahan mereproduksi ketidaksetaraan historis antara negara dan komunitas adat di Maluku Utara?' Langkah 3 — Penilaian kekuatan dan keterbatasan: Mahasiswa mengisi tabel perbandingan dan memberikan skor argumentatif (tinggi/sedang/rendah) beserta alasan berbasis sumber yang dikutip, bukan berdasarkan intuisi semata. Langkah 4 — Konstruksi argumen pilihan:

Mahasiswa memilih satu paradigma untuk satu kasus dan menulis paragraf argumen yang menjelaskan mengapa paradigma tersebut paling memadai, sekaligus mengakui keterbatasannya — ini melatih Integrity akademik karena mahasiswa tidak boleh menyembunyikan kelemahan paradigma pilihannya.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi pertama: 'Paradigma kritis selalu lebih baik karena lebih berani mengkritik kekuasaan.' Pembetulan: Paradigma kritis unggul ketika persoalan utamanya memang berkaitan dengan relasi kuasa dan legitimasi yang diperdebatkan, seperti pada konflik lahan adat. Namun pada gejala yang persoalannya teknis-prosedural seperti ketidakpatuhan SID terhadap regulasi, paradigma normatif atau empiris justru memberikan diagnosis yang lebih presisi dan rekomendasi yang lebih dapat dioperasionalkan. Miskonsepsi kedua: 'Karena negara berdasarkan hukum, paradigma normatif cukup untuk menganalisis semua gejala pemerintahan.' Pembetulan: Paradigma normatif efektif ketika legitimasi hukumnya diterima oleh semua pihak. Namun ketika legitimasi hukum itu sendiri yang sedang dipersoalkan — seperti dalam konflik antara hukum positif dan hukum adat di Maluku Utara — paradigma normatif tidak memiliki alat untuk menjawab pertanyaan mengapa aturan tidak dipatuhi, karena ia hanya bisa menilai bahwa aturan itu ada dan seharusnya ditegakkan.

D. Konstruksi Argumen Tertulis Berbasis Paradigma dengan Integritas Akademik

Setelah mahasiswa mampu mengklasifikasikan paradigma dan menilai relevansinya terhadap gejala pemerintahan lokal, langkah berikutnya adalah menuangkan penilaian tersebut ke dalam argumen tertulis yang koheren, bersumber, dan dapat dipertanggungjawabkan. Konstruksi argumen bukan sekadar menuliskan pendapat, melainkan sebuah proses intelektual berlapis: menetapkan klaim utama, menyediakan alasan yang logis, menyandarkan alasan pada bukti dari sumber yang dikutip secara eksplisit, lalu mengantisipasi kemungkinan sanggahan. Dalam konteks ilmu pemerintahan, klaim utama biasanya berbentuk pernyataan paradigmatis, misalnya bahwa paradigma kritis paling tepat untuk menganalisis ketimpangan pelayanan publik di kabupaten kepulauan Maluku Utara karena paradigma tersebut mengekspos relasi kuasa yang tersembunyi di balik kebijakan distribusi anggaran. Klaim semacam itu harus diikuti alasan yang menjelaskan mengapa relasi kuasa

relevan, dan alasan itu harus bertumpu pada fakta empiris atau teori yang dikutip, bukan sekadar intuisi penulis.

Integritas akademik adalah tulang punggung seluruh proses konstruksi argumen ini. Nilai Integrity dalam tradisi ICHSA-N berarti mahasiswa menyajikan argumen secara jujur: mengakui batas paradigma yang dipilih, tidak menyembunyikan bukti yang bertentangan, dan selalu mencantumkan atribusi setiap gagasan yang bukan berasal dari pikirannya sendiri. Dalam praktik penulisan akademik, integritas diwujudkan dengan format kutipan yang konsisten, misalnya dengan menyebut nama penulis dan tahun sesuai gaya selingkung yang disepakati, serta dengan membedakan secara tegas antara parafrase dan kutipan langsung. Pelanggaran integritas yang paling umum bukan hanya plagiarisme kata per kata, tetapi juga penggunaan argumen orang lain tanpa atribusi, yang dalam bahasa akademik disebut plagiarisme gagasan. Di kawasan dengan akses literatur yang masih berkembang seperti Kawasan Timur Indonesia, godaan menyalin tanpa atribusi memang lebih besar, tetapi justru di situlah nilai Integrity diuji dan harus ditegakkan.

Argumen yang baik juga bersifat progresif dan koheren secara internal, artinya setiap kalimat dalam paragraf membangun satu gagasan tunggal yang saling memperkuat. Bayangkan sebuah argumen sebagai bangunan bertingkat: fondasi adalah asumsi paradigma yang telah ditetapkan, lantai pertama adalah data atau fakta kasus lokal, lantai kedua adalah interpretasi menggunakan konsep dari paradigma yang dipilih, dan atapnya adalah simpulan normatif tentang implikasi kebijakan. Jika salah satu lantai rapuh karena sumber tidak dikutip atau data tidak akurat, seluruh bangunan argumen menjadi tidak dapat dipercaya. Oleh karena itu, sebelum menulis, mahasiswa disarankan menyusun kerangka argumen dalam bentuk outline satu halaman yang mencantumkan klaim, tiga alasan pendukung, sumber untuk setiap alasan, dan satu antisanggahan beserta responsnya. Kerangka ini bukan formalitas administratif, melainkan alat berpikir yang memaksa penulis untuk memeriksa apakah setiap bagian argumennya memiliki pijakan yang kuat.

Konteks sosial-budaya daerah, yang dalam nilai Harmony berarti kepekaan terhadap keragaman lokal, juga harus muncul dalam argumen tertulis, bukan sebagai ornamen tetapi sebagai variabel analitis. Misalnya, ketika memilih paradigma normatif untuk menganalisis implementasi musyawarah perencanaan pembangunan di kabupaten adat Papua, mahasiswa perlu menjelaskan bagaimana norma adat berfungsi sebagai standar etis yang melampaui regulasi formal, dan mengapa pengabaian norma adat dalam penghitungan capaian program justru menciptakan legitimacy gap. Argumen semacam ini menunjukkan bahwa pilihan paradigma bukan hanya tepat secara metodologis, tetapi juga peka secara kontekstual. Kemampuan mengintegrasikan

sensitivitas lokal ke dalam kerangka analisis yang bersumber dan jujur adalah penanda kematangan intelektual yang menjadi tujuan akhir pertemuan ini.

[Gambar 4.4 belum diunggah]

Gambar 4.4 Diagram alur konstruksi argumen empat lapisan berbentuk piramida vertikal: lapisan paling bawah berlabel 'Asumsi Paradigma (fondasi)', lapisan kedua berlabel 'Data/Fakta Kasus Lokal beserta sumber kutipan', lapisan ketiga berlabel 'Interpretasi menggunakan

ANALOGI

Bayangkan seorang hakim yang harus menjatuhkan putusan: ia tidak cukup hanya menyatakan terdakwa bersalah atau tidak bersalah. Ia wajib menyebut pasal mana yang jadi dasar hukum, fakta persidangan mana yang mendukung, dan mengapa alasan pihak sebaliknya tidak cukup kuat. Tanpa ketiga elemen itu, putusannya bukan putusan hukum melainkan sekadar opini pribadi. Argumen akademik berbasis paradigma bekerja persis seperti putusan hakim: klaim harus ditopang dasar teoritis, bukti kasus, dan respons atas sanggahan, dan semua itu harus dapat ditelusuri sumbernya oleh siapa pun yang membaca.

CONTOH

Seorang mahasiswa ingin berargumen bahwa paradigma kritis paling tepat menganalisis ketimpangan akses air bersih di Kabupaten Kepulauan Sula, Maluku Utara. Langkah pertama: ia menetapkan klaim, yaitu 'Paradigma kritis paling relevan karena mengungkap bagaimana alokasi anggaran air bersih dipengaruhi oleh relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah'. Langkah kedua: ia menyusun tiga alasan, yakni (1) data APBD menunjukkan anggaran air bersih kepulauan terpencil lebih kecil 40 persen dibanding kabupaten daratan dengan jumlah penduduk setara, (2) paradigma kritis memiliki konsep hegemoni kebijakan yang menjelaskan bagaimana preferensi elite pusat membentuk prioritas anggaran, dan (3) temuan lapangan menunjukkan komunitas lokal tidak dilibatkan dalam musrenbang tingkat provinsi. Langkah ketiga: ia mengutip sumber untuk setiap klaim faktual dan teoritis secara eksplisit. Langkah keempat: ia mengantisipasi sanggahan bahwa paradigma empiris juga bisa menjelaskan ketimpangan ini, lalu merespons bahwa paradigma empiris hanya mendeskripsikan pola ketimpangan tanpa mempertanyakan struktur kekuasaan yang menghasilkannya. Hasilnya adalah argumen tiga paragraf yang koheren, bersumber, dan peka konteks lokal.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sangat umum adalah anggapan bahwa semakin banyak kutipan dalam sebuah tulisan, semakin kuat argumennya. Akibatnya, mahasiswa kerap menumpuk kutipan dari berbagai sumber tanpa menghubungkannya menjadi satu alur argumentasi yang padu, sehingga tulisan menjadi daftar ringkasan, bukan argumen. Pembetulannya: kutipan berfungsi sebagai bukti yang mendukung klaim spesifik, bukan sebagai pengganti klaim itu sendiri. Penulis yang baik mengutip secara selektif, hanya ketika sumber memberikan data, konsep, atau otoritas yang tidak dapat dihasilkan sendiri oleh penulisnya, lalu segera menjelaskan relevansi kutipan tersebut terhadap argumen yang sedang dibangun.

RANGKUMAN

- Tiga paradigma utama ilmu pemerintahan — normatif, empiris, dan kritis — dapat dibedakan secara sistematis berdasarkan asumsi dasar, metode yang digunakan, dan implikasi kebijakan yang dihasilkannya.
- Relevansi suatu paradigma dinilai bukan secara mutlak, melainkan berdasarkan kesesuaian asumsinya dengan konteks empiris, kemampuannya menjelaskan gejala, dan orientasi nilainya terhadap tujuan pemerintahan yang dikaji.
- Gejala pemerintahan yang sama di Kawasan Timur Indonesia dapat menghasilkan diagnosis dan rekomendasi yang berbeda tergantung pada paradigma yang dipilih analis, sehingga pilihan paradigma adalah keputusan epistemologis sekaligus etis.
- Kepekaan terhadap konteks sosial-budaya lokal — termasuk struktur adat, relasi kekuasaan, dan sejarah daerah — merupakan syarat mutlak agar paradigma yang dipilih tidak mereduksi realitas pemerintahan Kawasan Timur Indonesia menjadi kategori yang tidak relevan.
- Argumen analitis yang sah dalam ilmu pemerintahan mensyaratkan atribusi sumber yang eksplisit dan jujur sebagai wujud integritas akademik yang tidak dapat dikompromikan.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.

- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie (2011); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016); Budiardjo (2008).

PERTEMUAN 5

Relasi Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Politik dan Sosiologi

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

22. Membuat diagram relasi yang menunjukkan titik temu dan perbedaan ilmu pemerintahan dengan minimal 3 disiplin ilmu (politik, sosiologi, filsafat ilmu) disertai penjelasan tertulis; Mengidentifikasi minimal 2 konsep yang dipinjam; ilmu pemerintahan dari masing-masing disiplin terkait beserta contoh penggunaannya dalam kajian pemerintahan
23. Mengidentifikasi titik temu objek kajian ilmu pemerintahan dengan ilmu politik dan sosiologi berdasarkan literatur minimal tiga tokoh yang relevan
24. Membedakan fokus analitis ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan sosiologi dalam menelaah fenomena kekuasaan dan negara secara komparatif
25. Menjelaskan kontribusi sosiologi sebagai perspektif analisis terhadap gejala pemerintahan dengan mengacu pada konsep struktur sosial dan legitimasi
26. Menghubungkan pendekatan filsafat ilmu (ontologi, epistemologi, aksiologi) yang dikaji minggu sebelumnya dengan posisi epistemologis ilmu pemerintahan di antara disiplin-disiplin yang berkaitan

Pendahuluan

Pertemuan ini melanjutkan capaian tiga pertemuan sebelumnya: setelah mahasiswa menguasai definisi dan objek kajian ilmu pemerintahan (Pertemuan 1), menelaah relasi awalnya dengan ilmu politik (Pertemuan 2), serta membangun landasan filsafat ilmu dan paradigma pemerintahan termasuk penerapannya pada kasus lokal (Pertemuan 3 dan 4), kini saatnya ketiga bekal itu dipertemukan secara eksplisit dalam satu peta relasi lintas disiplin yang lebih utuh. Tanpa pemetaan ini, mahasiswa berisiko meminjam konsep dari disiplin lain secara acak tanpa kesadaran epistemologis, sehingga analisis pemerintahan kehilangan ketajaman dan batas kajiannya menjadi kabur.

Ilmu pemerintahan tidak tumbuh dalam ruang hampa; ia membangun identitasnya justru melalui dialog kritis dengan ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu. Memahami di mana batas-batas itu berpotongan dan di mana masing-masing disiplin berdiri sendiri adalah keterampilan intelektual yang wajib dimiliki calon sarjana ilmu pemerintahan, terutama ketika menghadapi kompleksitas tata kelola di Kawasan Timur Indonesia yang menuntut ketajaman analitis lintas perspektif. Pertemuan ini sekaligus menjadi salah satu fondasi konseptual menuju kerangka epistemologis terpadu yang akan disintesis pada Pertemuan 7 sebagai persiapan UTS.

A. Titik Temu dan Perbedaan Objek Kajian Tiga Disiplin

Ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan sosiologi tumbuh dari akar persoalan yang sama: bagaimana manusia mengatur dirinya dalam kehidupan bersama. Ketiganya menaruh perhatian pada kekuasaan, legitimasi, dan tatanan sosial, sehingga di permukaan terlihat tumpang tindih. Namun kesamaan perhatian itu tidak berarti kesamaan objek formal, sebab masing-masing disiplin memiliki sudut pandang dan batas kajian yang berbeda. Clifford Geertz dalam analisis kulturalnya menunjukkan bahwa negara tidak dapat dipisahkan dari konteks masyarakat yang melingkupinya, dan justru di sinilah ketiga disiplin bertemu: pada fenomena negara dan masyarakat sebagai arena bersama [Geertz 1980 dalam Suradinata 1998]. Ilmu pemerintahan menempatkan dirinya pada pengelolaan kekuasaan yang sudah terlembaga, bukan semata perebutan kekuasaan itu sendiri.

Ilmu politik, sebagaimana dirumuskan oleh Harold Lasswell, berfokus pada pertanyaan klasik: siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana -- yakni distribusi dan perebutan kekuasaan [Labolo 2014]. Sosiologi, dalam tradisi Emile Durkheim, bergerak dari pertanyaan bagaimana solidaritas dan struktur sosial membentuk perilaku kolektif, termasuk perilaku dalam institusi pemerintahan. Ilmu pemerintahan, mengikuti Ndraha [2011], justru memusatkan kajian pada relasi antara pihak yang memerintah (government) dan yang diperintah (governed): kualitas hubungan itu, layanan yang dihasilkan, serta bagaimana kewenangan dijalankan secara sah dan efektif. Dengan demikian, titik temu ketiganya terletak pada objek material yang sama, yakni fenomena kekuasaan dan negara, sedangkan perbedaannya terletak pada objek formal atau pertanyaan analitis yang diajukan terhadap fenomena tersebut.

Penting dipahami bahwa 'meminjam' konsep dari disiplin tetangga bukan tanda bahwa ilmu pemerintahan belum mandiri, melainkan bukti sifatnya yang integratif. Dari ilmu politik, ilmu pemerintahan menyerap konsep legitimasi dan representasi;

dari sosiologi, ilmu pemerintahan menggunakan konsep struktur sosial dan modal sosial untuk menjelaskan mengapa kebijakan tertentu diterima atau ditolak masyarakat. Di Kawasan Timur Indonesia, misalnya di Gorontalo, fenomena kepala desa yang memperoleh kepatuhan warga bukan semata karena jabatan formal tetapi karena kedudukan sosialnya dalam struktur adat -- inilah titik di mana ilmu pemerintahan memerlukan pinjaman konsep sosiologi sekaligus tetap mempertahankan pertanyaan khasnya: apakah pemerintahan itu efektif dan legitimasinya dapat dipertanggungjawabkan. Nilai integritas (I dalam ICHSA-N) menjadi relevan di sini karena kajian ilmu pemerintahan tidak hanya mendeskripsi fenomena, tetapi juga menilai apakah kekuasaan dijalankan secara bertanggung jawab.

Miskonsepsi yang sering muncul di kalangan mahasiswa baru adalah anggapan bahwa ilmu pemerintahan dan ilmu politik adalah sinonim, atau bahwa sosiologi hanya urusan masyarakat tanpa kaitan dengan pemerintahan. Anggapan ini keliru karena mengabaikan perbedaan objek formal ketiga disiplin. Ilmu politik dapat saja mengkaji proses pemilihan presiden semata sebagai mekanisme distribusi kekuasaan, sedangkan ilmu pemerintahan akan bertanya lebih jauh: setelah kekuasaan itu dipegang, bagaimana ia dijalankan untuk menghasilkan layanan yang dirasakan warga. Sosiologi di sisi lain akan mengamati bagaimana struktur kelas, etnisitas, atau jejaring sosial memengaruhi akses warga terhadap layanan pemerintahan itu. Ketiganya saling melengkapi, dan kemampuan mahasiswa untuk membedakan sekaligus menghubungkan ketiga lensa ini merupakan kompetensi dasar yang akan dibangun pada pertemuan ini sebelum didalami lebih lanjut pada sub-bab berikutnya.

Tabel 5.1 Perbandingan Objek Material dan Objek Formal Tiga Disiplin

Aspek	Ilmu Pemerintahan	Ilmu Politik	Sosiologi
Objek Material (apa yang dikaji)	Negara, kekuasaan, masyarakat	Negara, kekuasaan, masyarakat	Masyarakat, kelompok, interaksi sosial
Objek Formal (pertanyaan khas)	Bagaimana kekuasaan dijalankan secara sah dan efektif untuk melayani yang diperintah?	Siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana dalam distribusi kekuasaan?	Bagaimana struktur dan solidaritas sosial membentuk perilaku kolektif?
Konsep utama yang digunakan	Kewenangan, layanan publik, legitimasi, tata kelola	Kekuasaan, representasi, partai, pemilu	Struktur sosial, modal sosial, norma, institusi
Contoh pertanyaan	Mengapa program	Bagaimana patron-	Bagaimana jaringan

Aspek	Ilmu Pemerintahan	Ilmu Politik	Sosiologi
riset	bantuan sosial di Gorontalo tidak terserap optimal di tingkat desa?	klien memengaruhi hasil pemilihan kepala daerah?	kekerabatan memengaruhi kepatuhan warga pada aturan desa?
Tokoh rujukan	Ndraha (2011), Suradinata (1998)	Lasswell dalam Labolo (2014)	Durkheim dalam Labolo (2014)

[Gambar 5.1 belum diunggah]

Gambar 5.1 Diagram lingkaran Venn tiga irisan: lingkaran pertama berlabel 'Ilmu Pemerintahan' (objek formal: penyelenggaraan kekuasaan yang sah dan efektif), lingkaran kedua berlabel 'Ilmu Politik' (objek formal: distribusi dan perebutan kekuasaan), lingkaran ketiga

ANALOGI

Bayangkan sebuah rumah sakit. Dokter bedah, dokter penyakit dalam, dan psikolog sama-sama menangani pasien yang sama (objek material identik), tetapi masing-masing mengajukan pertanyaan yang berbeda: dokter bedah bertanya bagaimana cara memperbaiki organ yang rusak, dokter penyakit dalam bertanya mengapa organ itu bisa sakit, dan psikolog bertanya bagaimana kondisi mental pasien memengaruhi pemulihan. Demikian pula ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan sosiologi: ketiganya menghadapi 'pasien' yang sama bernama negara dan masyarakat, tetapi masing-masing mengajukan pertanyaan yang khas sesuai keahlian formalnya.

CONTOH

Ambil kasus pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bone Bolango, Gorontalo. Ilmu politik akan bertanya: apakah kebijakan pelayanan satu atap lahir dari tekanan kelompok kepentingan atau inisiatif elite lokal? Sosiologi akan bertanya: apakah warga dari kelompok marginal -- misalnya masyarakat adat Suwawa -- memiliki akses yang setara terhadap layanan itu, dan bagaimana norma komunitas memengaruhi kemauan mereka untuk mengurus dokumen? Ilmu pemerintahan lalu bertanya: apakah aparatur desa menjalankan kewenangan pelayanan itu secara sah, transparan, dan menghasilkan kepuasan warga yang terukur? Ketiga pertanyaan ini berbeda, tetapi jawaban atas satu pertanyaan memperkaya analisis pertanyaan lainnya -- menunjukkan bahwa mahasiswa ilmu pemerintahan perlu melekat terhadap konsep dari disiplin tetangga tanpa kehilangan fokus khasnya sendiri.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi: Ilmu pemerintahan adalah bagian dari ilmu politik, sehingga mempelajari ilmu politik sudah cukup untuk memahami pemerintahan. Pembetulan: Ilmu pemerintahan memiliki objek formal tersendiri, yaitu penyelenggaraan kekuasaan yang sah dan efektif dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Ilmu politik lebih banyak berkonsentrasi pada proses perolehan dan distribusi kekuasaan, bukan pada kualitas dan mekanisme penyelenggaraannya. Ndraha [2011] secara tegas membedakan 'politics' sebagai arena perebutan kekuasaan dari 'government' sebagai arena penggunaannya, dan perbedaan inilah yang menjadi alasan ilmu pemerintahan berdiri sebagai disiplin tersendiri.

B. Fokus Analitis Komparatif: Kekuasaan dan Negara dalam Tiga Lensa Disiplin

Ketiga disiplin ilmu — ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan sosiologi — sama-sama mengkaji kekuasaan dan negara, namun masing-masing berdiri pada sudut bidik yang berbeda. Perbedaan ini bukan soal mana yang lebih penting, melainkan soal pertanyaan apa yang menjadi fokus analisisnya. Ilmu politik bertanya: siapa yang memperoleh kekuasaan, bagaimana cara memperolehnya, dan apa yang dilakukan kekuasaan itu untuk mempertahankan diri? Ilmu pemerintahan bertanya: bagaimana kekuasaan diorganisasikan, dijalankan sehari-hari, dan dipertanggungjawabkan kepada publik? Sosiologi bertanya: apa dampak kekuasaan terhadap struktur sosial masyarakat, dan mengapa masyarakat menerima atau menolak otoritas tertentu? Perbedaan pertanyaan awal inilah yang kemudian melahirkan perbedaan unit analisis, metode, dan konsep kunci pada masing-masing disiplin.

Ilmu politik menempatkan kekuasaan sebagai konsep sentral yang ditelaah melalui lensa distribusi dan kompetisi. Robert Dahl dalam karyanya *Modern Political Analysis* mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan A untuk membuat B melakukan sesuatu yang tidak akan dilakukan B tanpa intervensi A — definisi yang memusatkan perhatian pada relasi kompetitif antarpihak. Negara, dalam perspektif ilmu politik, dipahami terutama sebagai arena tempat berbagai kelompok kepentingan berkompetisi memperebutkan posisi, sumber daya, dan pengaruh kebijakan. Konsekuensinya, analisis ilmu politik cenderung berorientasi pada pemilu, partai, lobi, dan dinamika parlemen sebagai fenomena utama. Di kawasan Timur Indonesia seperti Sulawesi, pendekatan ini tampak nyata ketika kita mengamati persaingan antarfraksi dalam penetapan anggaran daerah atau polarisasi dukungan dalam pilkada kabupaten.

Ilmu pemerintahan mengambil posisi yang secara analitis lebih spesifik: ia mengkaji kekuasaan dari sudut proses pelaksanaannya. Soekarno Hadiningrat dan Ryaas Rasyid dalam tradisi keilmuan Indonesia menegaskan bahwa ilmu pemerintahan berfokus pada tata kelola, relasi antara pemerintah dan yang diperintah, serta mekanisme pelayanan publik sebagai wujud nyata kekuasaan yang diformalkan. Negara bukan sekadar arena persaingan, melainkan institusi yang memiliki kapasitas administratif untuk mengubah keputusan politik menjadi tindakan nyata bagi warganya. Oleh sebab itu, unit analisis ilmu pemerintahan mengarah pada birokrasi, regulasi, struktur kelembagaan, dan mekanisme akuntabilitas — hal-hal yang jarang menjadi pusat perhatian ilmu politik murni. Dalam konteks pemerintahan daerah di Gorontalo, misalnya, pertanyaan ilmu pemerintahan bukan hanya tentang siapa yang terpilih menjadi bupati, tetapi bagaimana kapasitas organisasi pemerintah daerah menerjemahkan janji politik itu menjadi layanan kesehatan yang sesungguhnya sampai ke warga desa.

Sosiologi menyumbang lensa ketiga yang tidak dapat diabaikan: ia menempatkan kekuasaan dalam konteks relasi sosial yang lebih luas. Max Weber, yang pengaruhnya dirasakan oleh ketiganya, membedakan kekuasaan (*Macht*) dari dominasi (*Herrschaft*), dan menegaskan bahwa kekuasaan yang stabil harus bertumpu pada legitimasi — pengakuan sukarela dari yang dikuasai [Weber 1978]. Sosiologi tidak menganggap negara sebagai titik awal analisis, melainkan menanyakan kondisi sosial apa yang membuat sebuah pemerintahan dianggap sah oleh masyarakatnya. Struktur kelas, nilai budaya, jaringan sosial, dan modal kepercayaan kolektif semuanya masuk sebagai variabel analisis. Perpaduan ketiga lensa ini sangat relevan bagi mahasiswa ilmu pemerintahan: memahami kompetisi kekuasaan (lensa politik), menganalisis kapasitas organisasi pemerintahan (lensa pemerintahan), dan membaca penerimaan sosial masyarakat atas otoritas pemerintah (lensa sosiologi) adalah tiga kemampuan yang bersifat komplementer, bukan saling menggantikan.

Tabel 5.2 Perbandingan Fokus Analitis Tiga Disiplin dalam Mengkaji Kekuasaan dan Negara

Dimensi Perbandingan	Ilmu Politik	Ilmu Pemerintahan	Sosiologi
Pertanyaan sentral	Siapa mendapat kekuasaan dan bagaimana?	Bagaimana kekuasaan dijalankan dan dipertanggungjawabkan?	Mengapa masyarakat menerima atau menolak otoritas?
Konsep kunci	Kekuasaan, kompetisi, kepentingan	Tata kelola, birokrasi, pelayanan publik	Legitimasi, struktur sosial, modal sosial
Unit analisis utama	Partai, pemilu,	Birokrasi, regulasi,	Kelas sosial, jaringan

Dimensi Perbandingan	Ilmu Politik	Ilmu Pemerintahan	Sosiologi
	kelompok kepentingan	kelembagaan pemerintah	komunitas, nilai budaya
Tokoh representatif	Robert Dahl, Harold Lasswell	Woodrow Wilson, Ryaas Rasyid	Max Weber, Emile Durkheim
Contoh pertanyaan riset lokal	Siapa yang mengendalikan koalisi di DPRD Gorontalo?	Bagaimana kapasitas Dinas Kesehatan menjalankan program JKN?	Mengapa masyarakat pesisir mematuhi otoritas adat lebih dari otoritas formal?

[Gambar 5.2 belum diunggah]

Gambar 5.2 Diagram tiga lingkaran (Venn) yang masing-masing berlabel Ilmu Politik, Ilmu Pemerintahan, dan Sosiologi. Di dalam setiap lingkaran dituliskan konsep khas masing-masing disiplin (contoh: kompetisi kekuasaan untuk politik; birokrasi dan akuntabilitas untuk

ANALOGI

Bayangkan sebuah pertandingan sepak bola. Ilmu politik adalah kamera yang menyorot siapa yang mencetak gol dan bagaimana strategi masing-masing tim bersaing memperebutkan kemenangan. Ilmu pemerintahan adalah kamera yang menyorot wasit, panitia penyelenggara, dan seluruh infrastruktur pertandingan — memastikan aturan dijalankan dan pertandingan berlangsung tertib sampai peluit akhir. Sosiologi adalah kamera yang menyorot penonton di tribun: mengapa mereka hadir, apa yang membuat mereka percaya pertandingan ini adil, dan bagaimana dinamika kelompok suporter mencerminkan struktur sosial yang lebih besar. Ketiganya merekam pertandingan yang sama, tetapi apa yang tampak di layar masing-masing sangat berbeda — dan ketiganya dibutuhkan untuk memahami pertandingan itu secara utuh.

CONTOH

Ambil satu kasus nyata: pemberlakuan kebijakan Kartu Indonesia Pintar (KIP) di Kabupaten Bone Bolango, Gorontalo. Pertama, analisis dari lensa ilmu politik akan meneliti proses lobi antara pemerintah pusat, DPRD, dan dinas terkait dalam mengalokasikan anggaran KIP — siapa yang diuntungkan secara politis dan bagaimana koalisi terbentuk untuk mendorong program ini. Kedua, analisis dari lensa ilmu pemerintahan akan meneliti mekanisme distribusi kartu oleh Dinas Pendidikan: apakah prosedur administrasi berjalan sesuai petunjuk teknis, berapa

persen penerima yang benar-benar eligible, dan bagaimana mekanisme pengaduan warga yang merasa tersisih diproses oleh birokrasi. Ketiga, analisis dari lensa sosiologi akan meneliti mengapa sebagian keluarga miskin enggan mendaftarkan diri meskipun berhak — apakah ada stigma sosial yang melekat pada penerima bantuan, atau apakah ketidakpercayaan terhadap aparat pemerintah terbentuk dari pengalaman diskriminasi masa lalu. Ketiga analisis ini saling melengkapi: tanpa lensa sosiologi, kita tidak akan tahu mengapa program yang sudah dirancang dan dijalankan dengan baik secara administratif tetap tidak menjangkau sebagian penerimanya.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah anggapan bahwa ilmu pemerintahan hanyalah bagian dari ilmu politik, sehingga mempelajari ilmu pemerintahan berarti cukup mempelajari teori kekuasaan dan sistem politik. Pembetulannya: ilmu pemerintahan memiliki objek formal yang berbeda, yaitu penyelenggaraan pemerintahan sebagai proses yang berkesinambungan, bukan sekadar peristiwa politik seperti pemilu atau pembentukan koalisi. Ryaas Rasyid menegaskan bahwa ilmu pemerintahan lahir justru karena ilmu politik tidak cukup untuk menjawab pertanyaan teknis tentang bagaimana birokrasi bekerja dan bagaimana negara melayani warganya setiap hari. Dengan kata lain, ilmu politik berhenti di gerbang masuk kekuasaan, sedangkan ilmu pemerintahan justru memulai analisisnya dari situ — dari apa yang terjadi di dalam gedung pemerintahan setelah kekuasaan diraih.

C. Sosiologi sebagai Perspektif Analisis Pemerintahan: Struktur Sosial dan Legitimasi

Sosiologi menyumbangkan dua konsep kunci yang tidak dapat dilepaskan dari kajian pemerintahan, yaitu struktur sosial dan legitimasi. Struktur sosial merujuk pada pola hubungan yang relatif stabil antara individu, kelompok, dan institusi dalam masyarakat, termasuk hierarki, pembagian kerja, dan jaringan kekuasaan informal yang hidup di luar organ formal negara. Emile Durkheim meletakkan fondasi gagasan ini ketika ia menunjukkan bahwa solidaritas masyarakat — baik mekanik maupun organik — membentuk kondisi sosial yang menentukan apakah sebuah otoritas dapat bekerja secara efektif atau justru menghadapi resistensi. Ilmu pemerintahan meminjam kerangka ini untuk menjelaskan mengapa kebijakan yang secara teknis sempurna pun bisa gagal di lapangan jika ia tidak kompatibel dengan

struktur sosial lokal, misalnya kebijakan otonomi desa di Kawasan Timur Indonesia yang berhadapan dengan struktur adat dan klan yang lebih kuat dari struktur administratif formal.

Legitimasi, konsep kunci kedua, diperkenalkan secara sistematis oleh Max Weber melalui tiga tipe otoritas yang diakui secara sah: tradisional, kharismatik, dan rasional-legal. Dalam kajian pemerintahan, legitimasi bukan sekadar soal apakah pemerintah berkuasa secara sah menurut hukum, melainkan apakah kekuasaan itu diakui dan diterima oleh yang diperintah sebagai sesuatu yang benar dan pantas. Perbedaan ini krusial: sebuah pemerintah bisa saja legal tetapi tidak legitim di mata warganya, sebagaimana tampak pada berbagai krisis kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah yang menang pemilu tetapi gagal menyediakan layanan dasar. Ilmu pemerintahan menggunakan konsep legitimasi Weberian ini untuk menganalisis krisis otoritas, efektivitas birokrasi, dan kepatuhan warga — hal yang tidak cukup dijelaskan hanya dengan pendekatan hukum atau prosedural semata.

Pierre Bourdieu menambahkan dimensi yang lebih kritis dengan konsep modal sosial dan habitus, yang memperlihatkan bahwa relasi antara pemerintah dan masyarakat tidak berlangsung di ruang kosong, melainkan ditentukan oleh distribusi modal — ekonomi, budaya, dan sosial — yang tidak merata. Perspektif ini membuka jalan bagi ilmu pemerintahan untuk menganalisis mengapa partisipasi warga dalam proses kebijakan tidak pernah merata: kelompok yang memiliki modal sosial tinggi, seperti asosiasi profesi atau jaringan elite daerah, secara struktural lebih mampu memengaruhi keputusan pemerintah dibanding komunitas marginal. Kontribusi Bourdieu menegaskan bahwa pemerintahan yang baik dalam perspektif sosiologis bukan semata soal prosedur yang benar, melainkan soal kepekaan terhadap ketimpangan struktural yang ada di balik setiap proses deliberasi — sebuah pelajaran yang sangat relevan bagi mahasiswa ilmu pemerintahan di daerah dengan kesenjangan sosial tinggi seperti Sulawesi Tenggara dan sekitarnya.

Mengintegrasikan perspektif sosiologi ke dalam ilmu pemerintahan berarti melatih kemampuan analisis berlapis: mahasiswa tidak hanya membaca regulasi dan struktur formal, tetapi juga membaca realitas sosial yang menjadi medan di mana kebijakan itu bekerja atau gagal bekerja. Nilai integritas dalam praktik pemerintahan, misalnya, tidak cukup ditanamkan melalui aturan antikorupsi semata; ia harus dipahami sebagai produk dari norma sosial, kepercayaan kelembagaan, dan habitus yang dibentuk secara historis dalam komunitas. Dengan cara inilah sosiologi membantu ilmu pemerintahan keluar dari jebakan formalisme — kecenderungan menilai pemerintahan hanya berdasarkan apa yang tertulis dalam peraturan — menuju pemahaman yang lebih adaptif tentang bagaimana pemerintahan benar-benar berjalan di tengah masyarakat yang majemuk dan dinamis.

Tabel 5.3 Konsep Sosiologi dan Pemanfaatannya dalam Kajian Ilmu Pemerintahan

Konsep Sosiologi	Tokoh Utama	Makna dalam Sosiologi	Penggunaan dalam Ilmu Pemerintahan	Contoh Konteks Lokal
Struktur Sosial	Emile Durkheim	Pola hubungan stabil antara individu, kelompok, dan institusi yang membentuk tatanan masyarakat	Menjelaskan mengapa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh hierarki dan jaringan informal di luar negara	Penerapan kebijakan dana desa yang berhadapan dengan struktur adat di Sulawesi Tenggara
Legitimasi (Tiga Tipe Otoritas)	Max Weber	Pengakuan sah atas kekuasaan berdasarkan tradisi, karisma, atau aturan rasional-legal	Menganalisis krisis kepercayaan publik, kepatuhan warga, dan efektivitas birokrasi lokal	Pemerintah daerah yang legal tetapi kehilangan kepercayaan warga akibat kegagalan layanan publik
Modal Sosial dan Habitus	Pierre Bourdieu	Distribusi modal (ekonomi, budaya, sosial) yang tidak merata membentuk disposisi dan praktik kelompok	Menganalisis ketimpangan partisipasi warga dalam proses kebijakan dan akses terhadap layanan pemerintah	Dominasi elite lokal dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes)

[Gambar 5.3 belum diunggah]

Gambar 5.3 Diagram berlapis tiga zona konsentris: zona terluar berlabel 'Struktur Sosial (Durkheim)' menggambarkan konteks masyarakat luas; zona tengah berlabel 'Legitimasi dan Otoritas (Weber)' menggambarkan relasi pemerintah-warga; zona terdalam berlabel 'Modal da

ANALOGI

Bayangkan sebuah jaringan irigasi sawah di pedesaan Sulawesi. Saluran resmi yang dibangun pemerintah adalah struktur formal pemerintahan. Namun air sebenarnya mengalir mengikuti kebiasaan lama, kesepakatan antar petani, dan siapa yang paling dihormati di komunitas itu — itulah struktur sosial dan legitimasi. Seorang insinyur yang hanya membaca peta saluran tanpa memahami kesepakatan informal para

petani akan gagal memperbaiki sistem irigasi. Demikian pula, seorang analis pemerintahan yang hanya membaca regulasi tanpa memahami struktur sosial dan legitimasi yang berlaku akan gagal menjelaskan mengapa kebijakan bekerja atau tidak bekerja di lapangan.

CONTOH

Langkah 1: Identifikasi struktur sosial yang relevan. Dalam kasus pembentukan BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) di sebuah desa di Konawe, analis mengidentifikasi bahwa struktur sosial didominasi oleh kelompok klan besar yang memiliki kontrol atas tanah dan tenaga kerja. Langkah 2: Analisis legitimasi yang berlaku. Kepala desa yang terpilih secara prosedural (legitimasi rasional-legal) ternyata kurang diakui dibanding tokoh adat senior (legitimasi tradisional) yang tidak memegang jabatan resmi apa pun. Langkah 3: Terapkan konsep modal Bourdieu. Kelompok yang memiliki modal sosial tinggi (jaringan luas, kepercayaan komunitas) mendominasi pengurus BUMDes, sementara kelompok perempuan dan pemuda terpinggirkan meski secara regulasi dianjurkan untuk terlibat. Langkah 4: Tarik implikasi kebijakan. Pemerintah daerah perlu merancang mekanisme keterwakilan yang memperhitungkan ketimpangan modal sosial ini, bukan sekadar memenuhi kuota formal, agar BUMDes benar-benar bekerja untuk seluruh warga.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah anggapan bahwa 'legitimasi' dalam ilmu pemerintahan identik dengan 'legalitas', sehingga pemerintah yang dipilih melalui prosedur demokratis yang benar otomatis dianggap memiliki legitimasi penuh. Pembetulanannya: Weber sendiri membedakan legalitas (kesesuaian dengan prosedur hukum) dari legitimasi (pengakuan sosial bahwa kekuasaan itu pantas dan layak dipatuhi). Sebuah pemerintahan bisa sangat legal tetapi kehilangan legitimasi karena warga tidak lagi mempercayainya — kondisi yang oleh sosiolog disebut sebagai krisis legitimasi, bukan sekadar masalah hukum. Miskonsepsi kedua adalah anggapan bahwa sosiologi hanya relevan untuk mengkaji masyarakat bawah, sementara ilmu pemerintahan mengkaji elite dan negara. Pembetulanannya: sosiologi justru paling berdaya ketika menganalisis relasi antara struktur sosial dari bawah dan kekuasaan dari atas, termasuk bagaimana elite membentuk dan mempertahankan hegemoni mereka melalui mekanisme sosial — sebuah dinamika yang tidak bisa dipahami hanya dari perspektif kelembagaan formal.

D. Diagram Relasi Lintas Disiplin dan Posisi Epistemologis Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan tidak berdiri sebagai pulau yang terisolasi, melainkan berada di persimpangan beberapa disiplin ilmu yang saling berbagi konsep, metode, dan pertanyaan penelitian. Untuk memahami posisinya secara tepat, mahasiswa perlu membangun diagram relasi yang memperlihatkan titik temu sekaligus batas-batas analitis antara ilmu pemerintahan, ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu. Titik temu itu bukan kesamaan yang membuat keempatnya identik, melainkan irisan persoalan yang dikaji dari sudut bidik masing-masing — persis seperti empat dokter spesialis yang mengelilingi satu pasien yang sama: mereka semua merawat tubuh yang sama, tetapi satu berfokus pada organ jantung, yang lain pada sistem saraf, yang ketiga pada tulang, dan yang keempat mempertanyakan apakah metode perawatan yang digunakan sudah benar secara etis dan epistemis. Dalam analogi itu, 'pasien' adalah fenomena kekuasaan dan pengaturan kehidupan bersama, sedangkan keempat spesialis adalah empat disiplin yang sedang diperbandingkan. Diagram relasi yang baik justru harus menampilkan irisan (zona overlap) sekaligus zona eksklusif masing-masing disiplin, sehingga posisi ilmu pemerintahan menjadi terlihat jelas sebagai disiplin yang memiliki identitas sendiri, bukan sekadar cabang ilmu politik atau sosiologi terapan.

Dari sisi ontologis, keempat disiplin sepakat bahwa objek realitasnya mencakup manusia, kelompok sosial, dan institusi yang mengatur kehidupan kolektif. Namun perbedaan muncul pada tataran epistemologis: ilmu politik bertanya 'siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana' (mengikuti rumusan klasik Harold Lasswell), sosiologi bertanya bagaimana struktur dan interaksi sosial membentuk perilaku kolektif, filsafat ilmu bertanya apakah cara-cara kita mengetahui fenomena tersebut sudah sah dan koheren, sedangkan ilmu pemerintahan bertanya bagaimana kekuasaan dikelola secara normatif dan teknis agar pelayanan kepada rakyat dapat terwujud [Ndraha 2003; Syafiie 2011]. Posisi epistemologis ilmu pemerintahan dengan demikian bersifat sintetis: ia 'meminjam' kerangka kekuasaan dari ilmu politik, meminjam konsep legitimasi dan struktur sosial dari sosiologi, serta meminjam kriteria validitas pengetahuan dari filsafat ilmu — lalu menggunakannya untuk menjawab pertanyaan yang khas, yaitu bagaimana pemerintah seharusnya dan senyatanya bekerja. Contoh konkret yang dapat diangkat dari konteks Kawasan Timur Indonesia adalah fenomena pemerintahan desa adat di Sulawesi: ilmu politik menganalisisnya sebagai arena distribusi kekuasaan lokal, sosiologi menganalisisnya sebagai manifestasi struktur sosial berbasis genealogi dan adat, filsafat ilmu mempertanyakan apakah pendekatan positivistik cukup untuk menangkap realitas tersebut, sementara ilmu

pemerintahan bertanya bagaimana sistem adat itu dapat diintegrasikan ke dalam tata kelola formal untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Mahasiswa kerap terjebak pada miskonsepsi bahwa diagram relasi antardisiplin cukup digambar sebagai lingkaran Venn dua zona — 'sama' dan 'berbeda' — tanpa memperlihatkan gradasi dan arah pengaruh. Pembetulannya: diagram relasi yang memadai untuk perkuliahan ini harus memuat setidaknya tiga elemen, yaitu zona eksklusif tiap disiplin (apa yang hanya dimiliki disiplin itu), zona irisan bilateral (apa yang dibagi dua disiplin), dan zona irisan sentral (apa yang menjadi persoalan bersama keempat disiplin). Di zona irisan sentral itulah ilmu pemerintahan mengambil posisi sintetis: ia berada paling dekat dengan praktik, paling terikat pada tanggung jawab pelayanan, dan paling dituntut menghasilkan pengetahuan yang dapat dioperasionalkan — bukan semata dideskripsikan atau difilsafatkan. Kesadaran posisi epistemologis ini merupakan wujud nilai integritas akademik (Integrity dalam ICHSA-N): seorang sarjana ilmu pemerintahan yang jujur secara intelektual akan mengakui utang konseptualnya kepada disiplin lain, sekaligus mampu menegaskan batas-batas kekhasan disiplinnya sendiri tanpa klaim berlebihan. Dengan demikian, menggambar dan menjelaskan diagram relasi bukan sekadar latihan visual, melainkan latihan berpikir kritis tentang identitas dan batas-batas epistemologis disiplin yang sedang dipelajari [Alfian 1990; Ndraha 2003].

Tabel 5.4 Posisi Epistemologis Empat Disiplin dalam Mengkaji Fenomena Pemerintahan

Dimensi Epistemologis	Ilmu Politik	Sosiologi	Filsafat Ilmu	Ilmu Pemerintahan
Pertanyaan Utama	Siapa menguasai apa dan bagaimana kekuasaan diperebutkan?	Bagaimana struktur dan interaksi sosial membentuk tatanan kolektif?	Apakah pengetahuan tentang fenomena ini sah dan bagaimana cara mengetahuinya?	Bagaimana kekuasaan dikelola agar pelayanan kepada rakyat terwujud?
Konsep Kunci yang Disumbangkan ke Ilmu Pemerintahan	Kekuasaan, legitimasi politik, representasi	Struktur sosial, norma, kohesi sosial	Ontologi, epistemologi, aksiologi	Tata kelola, birokrasi, pelayanan publik (konsep endogen)
Orientasi Analitis	Deskriptif-komparatif dan preskriptif terbatas	Deskriptif-eksplanatif	Normatif-reflektif	Normatif sekaligus teknis-operasional
Contoh	Analisis distribusi	Analisis peran	Refleksi atas	Desain integrasi

Dimensi Epistemologis	Ilmu Politik	Sosiologi	Filsafat Ilmu	Ilmu Pemerintahan
Penggunaan dalam Kajian Lokal KTI	kekuasaan dalam pilkada	struktur adat dalam legitimasi kepemimpinan lokal	metode penelitian pemerintahan desa adat	sistem adat ke dalam tata kelola desa formal

[Gambar 5.4 belum diunggah]

Gambar 5.4 Diagram Venn tiga lingkaran besar berlabel ILMU POLITIK, SOSIOLOGI, dan ILMU PEMERINTAHAN dengan lingkaran keempat yang lebih kecil berlabel FILSAFAT ILMU mengelilingi ketiga lingkaran sebelumnya sebagai payung epistemologis. Zona irisan bilateral dan sen

ANALOGI

Empat dokter spesialis mengelilingi satu pasien yang sama: mereka semua merawat tubuh yang sama, tetapi satu berfokus pada jantung, yang lain pada sistem saraf, yang ketiga pada tulang, dan yang keempat mempertanyakan apakah metode perawatan yang digunakan sudah benar secara etis dan epistemis. Dalam analogi ini, 'pasien' adalah fenomena kekuasaan dan pengaturan kehidupan bersama, sedangkan keempat spesialis adalah ilmu pemerintahan, ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu.

CONTOH

Fenomena pemerintahan desa adat di Sulawesi: ilmu politik menganalisisnya sebagai arena distribusi kekuasaan lokal; sosiologi menganalisisnya sebagai manifestasi struktur sosial berbasis genealogi dan adat; filsafat ilmu mempertanyakan apakah pendekatan positivistik cukup untuk menangkap realitasnya; sementara ilmu pemerintahan bertanya bagaimana sistem adat dapat diintegrasikan ke dalam tata kelola formal untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada warga desa.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum: diagram relasi antardisiplin cukup digambar sebagai lingkaran Venn dua zona — 'sama' dan 'berbeda' — tanpa gradasi. Pembetulan: diagram yang memadai harus memuat zona eksklusif tiap disiplin, zona irisan bilateral, dan zona irisan sentral. Di zona irisan sentral, ilmu pemerintahan mengambil posisi sintetis yang paling dekat dengan praktik dan pelayanan, bukan sekadar sub-bidang ilmu politik atau sosiologi terapan.

RANGKUMAN

- Ilmu pemerintahan berbagi objek material dengan ilmu politik dan sosiologi, tetapi membedakan diri melalui fokus analitis pada proses penyelenggaraan kekuasaan dan pelayanan publik yang bersifat khas [Syafiie 2011; Heywood 2013; Budiardjo 2008].
- Sosiologi menyumbangkan konsep struktur sosial dan legitimasi yang memperkaya analisis pemerintahan, terutama dalam memahami mengapa otoritas pemerintah diterima atau ditolak oleh masyarakat [Hague, Harrop, dan McCormick 2016].
- Konsep-konsep yang dipinjam lintas disiplin harus digunakan secara sadar epistemologis, bukan sekadar terminologis, agar analisis pemerintahan tetap koheren dengan batas ontologisnya.
- Pendekatan filsafat ilmu yang dibangun pada Pertemuan 3 berfungsi sebagai penguji posisi ilmu pemerintahan di antara disiplin-disiplin tetangganya, mempertegas batas metode dan klaim kebenarannya.
- Kemampuan memetakan relasi lintas disiplin dalam bentuk diagram relasi anotasi merupakan keterampilan analitis dasar yang akan menjadi komponen utama kerangka epistemologis terpadu menjelang UTS.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie (2011); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016); Budiardjo (2008).

PERTEMUAN 6

Analisis Komparatif Lintas Disiplin dalam Ilmu Pemerintahan

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

27. Membuat diagram relasi yang menunjukkan titik temu dan perbedaan ilmu pemerintahan dengan minimal 3 disiplin ilmu (politik, sosiologi, filsafat ilmu) disertai penjelasan tertulis; Mengidentifikasi minimal 2 konsep yang dipinjam; ilmu pemerintahan dari masing-masing disiplin terkait beserta contoh penggunaannya dalam kajian pemerintahan
28. Menganalisis kontribusi spesifik ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu terhadap pemahaman satu gejala pemerintahan aktual menggunakan studi literatur komparatif secara mandiri
29. Mengevaluasi kekuatan dan keterbatasan masing-masing perspektif disiplin dalam menjelaskan fenomena pemerintahan yang sama, dengan argumen berbasis bukti tekstual
30. Menyusun argumen tertulis yang menghubungkan titik temu antar-disiplin dengan implikasi praktis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya di Kawasan Timur Indonesia
31. Menampilkan kejujuran akademik dalam pengutipan sumber dan sikap terbuka terhadap perspektif yang berbeda saat mendiskusikan hasil studi komparatif

Pendahuluan

Pertemuan keenam ini merupakan titik konsolidasi dari tiga pertemuan sebelumnya yang telah membangun pemahaman bertahap tentang relasi ilmu pemerintahan dengan ilmu politik (Pertemuan 2 dan 5) serta filsafat ilmu dan paradigma (Pertemuan 3 dan 4). Jika pada pertemuan-pertemuan tersebut relasi antar-disiplin ditelaah secara terpisah dan searah, maka kini mahasiswa ditantang untuk melakukan analisis komparatif secara simultan — meletakkan ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu dalam satu bingkai perbandingan yang utuh guna melihat titik temu, perbedaan, dan kontribusi masing-masing secara seimbang.

Kemampuan menganalisis lintas disiplin bukan sekadar kecakapan akademik; ia adalah bekal epistemologis yang akan menopang seluruh mata kuliah keahlian berikutnya, khususnya saat mahasiswa kelak menghadapi kompleksitas tata kelola pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia yang menuntut pembacaan dari berbagai sudut pandang sekaligus. Pertemuan ini sekaligus menjadi jembatan menuju Pertemuan 7 yang akan merumuskan kerangka epistemologis terpadu sebagai persiapan UTS, sehingga penguasaan analisis komparatif di pertemuan ini bersifat prasyarat langsung bagi capaian UTS.

A. Studi Literatur Komparatif sebagai Metode Analisis Antar-Disiplin

Studi literatur komparatif adalah metode sistematis untuk menelaah, membandingkan, dan mensintesis teks-teks akademik dari dua atau lebih disiplin ilmu guna memperoleh pemahaman yang lebih utuh tentang satu fenomena. Dalam konteks ilmu pemerintahan, metode ini tidak sekadar mengumpulkan referensi dari berbagai bidang, melainkan secara aktif mengidentifikasi persamaan konseptual, ketegangan argumentatif, dan celah penjelasan di antara disiplin-disiplin tersebut. Mahasiswa yang menggunakan metode ini dituntut menganalisis bagaimana ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu masing-masing membingkai gejala yang sama dengan asumsi, unit analisis, dan kosakata yang berbeda. Kemampuan ini merupakan fondasi berpikir kritis interdisipliner yang wajib dimiliki calon ilmuwan pemerintahan, sejalan dengan nilai Creativity dan Adaptability dalam budaya akademik ICHSA-N.

Proses studi literatur komparatif berlangsung dalam empat tahap yang saling berkaitan. Pertama, tahap pemetaan: mahasiswa menentukan fenomena tunggal sebagai fokus — misalnya lemahnya kapasitas pemerintah daerah di Kawasan Timur Indonesia — lalu menelusuri literatur dari masing-masing disiplin secara terpisah menggunakan kata kunci yang relevan di basis data seperti Google Scholar, SINTA, atau perpustakaan daring UNISAN. Kedua, tahap ekstraksi: dari setiap sumber dicatat konsep kunci, proposisi utama, metode yang dianjurkan penulis, serta konteks empiris yang dirujuk. Ketiga, tahap komparasi: teks-teks yang telah diekstraksi dihadapkan satu sama lain untuk menemukan titik temu, kontradiksi, dan saling melengkapi. Keempat, tahap sintesis: temuan komparasi dirumuskan menjadi argumen terpadu yang menjelaskan fenomena dengan lebih lengkap daripada jika hanya bertumpu pada satu disiplin.

Sebuah aspek krusial dalam metode ini adalah perbedaan antara komparasi dangkal dan komparasi substantif. Komparasi dangkal hanya mendaftar apa yang dikatakan masing-masing disiplin secara berurutan tanpa mengaitkan satu sama lain, sehingga menghasilkan tulisan yang terasa seperti klipang. Komparasi substantif, sebaliknya, mempertemukan argumen-argumen itu secara eksplisit: mengapa sosiologi melihat masalah yang sama dari sudut modal sosial sementara ilmu politik menekankan distribusi kekuasaan, dan apa konsekuensi perbedaan sudut pandang itu bagi rekomendasi kebijakan. Kejujuran akademik — nilai Integrity dalam ICHSA-N — menjadi syarat tak terelakkan di sini, karena mahasiswa harus secara jujur mengutip sumber asli setiap konsep yang dipinjam, bukan menyamarkannya sebagai pemikiran sendiri. Pengutipan yang tepat sekaligus menunjukkan bahwa mahasiswa menghargai tradisi intelektual masing-masing disiplin sebagai kontribusi yang sah.

Penerapan studi literatur komparatif dalam pertemuan ini secara langsung mempersiapkan mahasiswa untuk menyusun diagram relasi antar-disiplin dan mengevaluasi kekuatan serta keterbatasan tiap perspektif — dua kegiatan yang dibahas pada sub-bab selanjutnya. Secara praktis, metode ini melatih mahasiswa ilmu pemerintahan untuk tidak terjebak pada satu mazhab berpikir ketika kelak menghadapi persoalan pemerintahan daerah yang kompleks, seperti konflik tata kelola sumber daya alam di Papua atau rendahnya partisipasi masyarakat di daerah 3T. Kemampuan membaca literatur lintas disiplin secara kritis dan jujur merupakan bekal technopreneurship pemerintahan: inovasi kebijakan yang berkelanjutan lahir dari sintesis pengetahuan, bukan pengulangan resep tunggal. Dengan demikian, studi literatur komparatif bukan sekadar teknik penulisan akademik, melainkan habitus intelektual yang membentuk cara berpikir seorang analis dan praktisi pemerintahan.

Tabel 6.1 Perbandingan Tahapan Studi Literatur Konvensional dan Studi Literatur Komparatif Antar-Disiplin

Dimensi	Studi Literatur Konvensional	Studi Literatur Komparatif Antar-Disiplin
Tujuan utama	Merangkum apa yang sudah diketahui dalam satu disiplin	Menemukan titik temu, kontradiksi, dan celah penjelasan lintas disiplin
Unit analisis	Teks dalam satu bidang ilmu	Teks dari minimal dua disiplin berbeda tentang fenomena yang sama
Hasil akhir	Ringkasan atau tinjauan pustaka tematis	Argumen sintesis yang melampaui batas satu disiplin
Risiko utama	Bias konfirmasi dalam satu paradigma	Komparasi dangkal: mendaftar, bukan mempertemukan

Dimensi	Studi Literatur Konvensional	Studi Literatur Komparatif Antar-Disiplin
		argumen
Relevansi untuk ilmu pemerintahan	Memahami teori pemerintahan dalam tradisinya sendiri	Menghasilkan analisis kebijakan yang kontekstual dan multi-perspektif

[Gambar 6.1 belum diunggah]

Gambar 6.1 Diagram alur empat tahap studi literatur komparatif (Pemetaan, Ekstraksi, Komparasi, Sintesis) yang digambarkan sebagai lingkaran iteratif, dengan contoh kolom paralel: kolom kiri berisi kutipan konsep dari ilmu politik, kolom tengah dari sosiologi, kolom

ANALOGI

Bayangkan tiga dokter spesialis — ahli jantung, ahli saraf, dan ahli gizi — memeriksa pasien yang sama. Masing-masing membaca rekam medis dari sudut keahliannya dan menghasilkan diagnosis sendiri. Studi literatur komparatif ibarat rapat tim dokter itu: bukan memenangkan salah satu diagnosis, melainkan mempertemukan ketiga bacaan untuk merumuskan rencana perawatan yang paling tepat. Ilmu pemerintahan berperan sebagai koordinator rapat itu — mengintegrasikan perspektif ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu menjadi pemahaman yang lebih utuh tentang satu gejala pemerintahan.

CONTOH

Fenomena rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di kabupaten-kabupaten di Sulawesi Tenggara dapat dijadikan fokus studi literatur komparatif sebagai berikut. Langkah pertama (Pemetaan): mahasiswa menelusuri literatur ilmu politik dengan kata kunci 'political participation' dan 'local government', lalu literatur sosiologi dengan kata kunci 'modal sosial' dan 'komunitas', serta literatur filsafat ilmu dengan kata kunci 'legitimasi prosedural' dan 'epistemologi kebijakan publik'. Langkah kedua (Ekstraksi): dari ilmu politik ditemukan konsep political efficacy — keyakinan warga bahwa partisipasinya mengubah hasil [Budiardjo 2008]; dari sosiologi ditemukan konsep bridging social capital yang menjelaskan keterbatasan jaringan lintas kelompok [Surbakti dan Supriyanto 2013]; dari filsafat ilmu ditemukan kritik bahwa proses Musrenbang sering mereproduksi pengetahuan elite dan meminggirkan pengetahuan lokal. Langkah ketiga (Komparasi): ilmu politik dan sosiologi sama-sama menunjuk pada defisit kepercayaan, tetapi ilmu politik melihat akarnya pada

struktur insentif politik, sedangkan sosiologi pada fragmentasi komunitas; filsafat ilmu menambahkan bahwa desain prosedur Musrenbang sendiri menyandang bias epistemik tertentu. Langkah keempat (Sintesis): ketiga perspektif menghasilkan argumen terpadu bahwa peningkatan partisipasi memerlukan reformasi simultan pada aturan main politik, penguatan jaringan sosial, dan redesain prosedur yang mengakui pengetahuan lokal — sebuah rekomendasi yang tidak mungkin muncul dari satu disiplin saja.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa studi literatur komparatif berarti mencari sumber sebanyak-banyaknya dari berbagai bidang lalu menyusunnya secara berurutan per disiplin. Pembetulannya: komparasi yang sesungguhnya bukan soal kuantitas sumber atau urutan penyajian, melainkan soal kualitas dialog antar-argumen. Sepuluh sumber yang dihadapkan secara eksplisit — ditunjukkan persamaan dan perbedaan konseptualnya — jauh lebih bernilai daripada tiga puluh sumber yang hanya diringkas satu per satu tanpa dipertemukan. Miskonsepsi kedua adalah asumsi bahwa sintesis berarti memilih satu disiplin yang 'paling benar' dan mengabaikan yang lain. Pembetulannya: sintesis dalam studi komparatif justru mempertahankan tegangan produktif antar-disiplin dan menunjukkan bahwa setiap perspektif memberi kontribusi parsial yang saling melengkapi — inilah yang membuat analisis pemerintahan menjadi lebih kuat dari setiap disiplin tunggalnya.

B. Diagram Relasi: Titik Temu dan Perbedaan Ilmu Pemerintahan dengan Tiga Disiplin

Ilmu pemerintahan tidak tumbuh dalam ruang hampa intelektual. Ia berkembang dengan menyerap, meminjam, sekaligus mendialogkan kerangka konseptual dari berbagai disiplin ilmu yang lebih dahulu mapan. Untuk memahami posisi ilmu pemerintahan secara epistemologis, mahasiswa perlu mampu menganalisis relasi antardisiplin secara sistematis, bukan sekadar menyebutkan bahwa ilmu pemerintahan bersifat interdisipliner. Diagram relasi berfungsi sebagai alat bantu visual yang memetakan secara eksplisit di mana titik temu terjadi, di mana batas disiplin mulai berbeda, dan bagaimana perbedaan itu justru memperkaya analisis gejala pemerintahan. Tiga disiplin yang paling sering bersinggungan dengan ilmu pemerintahan dalam literatur akademik Indonesia adalah ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu.

Ilmu pemerintahan dan ilmu politik berbagi objek kajian yang tampak mirip, yaitu negara dan kekuasaan, namun cara pandangnya berbeda secara signifikan. Ilmu politik memusatkan perhatian pada perebutan, distribusi, dan legitimasi kekuasaan melalui lensa proses politik seperti pemilihan umum, partai, dan lobi kebijakan. Ilmu pemerintahan, sebaliknya, lebih berkonsentrasi pada bagaimana kekuasaan itu dijalankan secara operasional dalam kelembagaan, birokrasi, dan pelayanan publik. Konsep yang dipinjam ilmu pemerintahan dari ilmu politik antara lain legitimasi, yang dipakai untuk mengukur penerimaan publik terhadap kebijakan pemerintah daerah, dan representasi, yang menjadi dasar analisis keterwakilan dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa di Kawasan Timur Indonesia. Titik temu keduanya terletak pada kajian institusi formal negara, sedangkan perbedaannya ada pada orientasi ilmu politik yang lebih normatif-kompetitif berbanding orientasi ilmu pemerintahan yang lebih administratif-operasional.

Sosiologi menyumbang kepada ilmu pemerintahan dua konsep kunci, yakni modal sosial dan struktur sosial. Modal sosial, yang dipopulerkan Robert Putnam, dipakai ilmu pemerintahan untuk menjelaskan mengapa program pemberdayaan masyarakat berhasil di satu daerah tetapi gagal di daerah lain meskipun anggarannya sama, fenomena yang sangat relevan bagi pemerintah daerah di Maluku, Papua, atau Nusa Tenggara. Struktur sosial dipakai untuk membaca bagaimana relasi patron-klien dalam masyarakat adat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Titik temu ilmu pemerintahan dengan sosiologi terletak pada kajian masyarakat sebagai subjek dan sasaran tata kelola pemerintahan, sedangkan perbedaannya ada pada orientasi sosiologi yang berfokus pada dinamika sosial secara umum berbanding ilmu pemerintahan yang berfokus pada implikasi kebijakan dari dinamika tersebut. Filsafat ilmu, di sisi lain, menyumbang kerangka epistemologi dan aksiologi yang mempertanyakan dasar-dasar pengetahuan ilmu pemerintahan itu sendiri: konsep ontologi dipakai untuk mendefinisikan hakikat pemerintahan sebagai objek studi, sedangkan konsep epistemologi dipakai untuk mengevaluasi validitas metode yang digunakan dalam penelitian pemerintahan, termasuk studi literatur komparatif yang sedang dibahas dalam pertemuan ini. Ketiga relasi antar-disiplin ini dapat digambarkan dalam diagram Venn tiga lingkaran, di mana zona irisan antar-lingkaran merepresentasikan konsep-konsep bersama, sementara bagian eksklusif tiap lingkaran merepresentasikan ciri khas masing-masing disiplin.

Tabel 6.2 Titik Temu dan Perbedaan Ilmu Pemerintahan dengan Tiga Disiplin Ilmu

Dimensi Analisis	Ilmu Politik	Sosiologi	Filsafat Ilmu	Posisi Ilmu Pemerintahan
Fokus utama	Kekuasaan dan	Dinamika dan	Dasar-dasar	Penyelenggaraan

Dimensi Analisis	Ilmu Politik	Sosiologi	Filsafat Ilmu	Posisi Ilmu Pemerintahan
	proses politik	struktur sosial	pengetahuan ilmiah	dan tata kelola pemerintahan
Konsep dipinjam oleh Ilmu Pemerintahan	Legitimasi, representasi, oposisi	Modal sosial, patron-klien, kohesi komunitas	Ontologi, epistemologi, aksiologi	Semua dikontekstualisasikan pada praktik pemerintahan
Titik temu dengan Ilmu Pemerintahan	Institusi formal negara dan kebijakan publik	Masyarakat sebagai subjek tata kelola	Kriteria validitas metode penelitian pemerintahan	—
Perbedaan utama dari Ilmu Pemerintahan	Lebih normatif dan kompetitif-politis	Lebih deskriptif-sosial, minus dimensi kelembagaan	Abstrak-metodologis, tidak langsung operasional	Berorientasi operasional dan kelembagaan
Contoh penggunaan konsep di KTI	Legitimasi pemekaran daerah di Papua	Modal sosial dalam musrenbang di Maluku	Evaluasi epistemologis riset pemerintahan adat NTT	Analisis efektivitas pelayanan publik daerah kepulauan

[Gambar 6.2 belum diunggah]

Gambar 6.2 Diagram Venn tiga lingkaran tumpang tindih berlabel Ilmu Politik, Sosiologi, dan Filsafat Ilmu, dengan lingkaran keempat di tengah berlabel Ilmu Pemerintahan. Zona irisan antara Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan diberi label Legitimasi dan Representasi;

ANALOGI

Bayangkan tiga bengkel kendaraan yang masing-masing ahli dalam satu komponen: bengkel pertama ahli mesin (ilmu politik), bengkel kedua ahli rangka dan bodi (sosiologi), bengkel ketiga ahli standar keselamatan dan uji kelayakan (filsafat ilmu). Ilmu pemerintahan adalah mekanik yang datang ke ketiga bengkel itu, meminjam alat dan prosedur yang relevan, lalu merakitnya menjadi kendaraan yang siap beroperasi melayani warga. Mekanik itu tidak menjadi ahli mesin, ahli bodi, atau ahli uji kelayakan, melainkan menjadi integrator yang tahu kapan dan mengapa setiap alat diperlukan.

CONTOH

Ambil kasus kongkret: program Dana Desa di kabupaten kepulauan Maluku Tengah yang implementasinya tidak merata. Ilmu politik menyumbang analisis tentang legitimasi kepala desa yang terpilih melalui proses yang dipertanyakan warga, sehingga kebijakan penggunaan dana tidak mendapat dukungan sosial. Sosiologi menyumbang analisis bahwa jaringan patron-klien berbasis marga menyebabkan alokasi dana mengikuti logika hubungan kekerabatan, bukan prioritas kebutuhan. Filsafat ilmu menyumbang pertanyaan epistemologis: data kebutuhan desa yang menjadi dasar kebijakan itu diperoleh dengan metode apa dan seberapa valid representasinya. Ketiga perspektif ini tidak saling menggantikan melainkan saling melengkapi. Mahasiswa yang mengerjakan diagram relasi untuk kasus ini harus mampu menunjukkan secara tertulis di zona irisan mana tiap konsep bekerja, sebuah keterampilan analisis C4 yang menjadi tuntutan indikator pertemuan ini.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sangat umum di kalangan mahasiswa semester awal adalah anggapan bahwa ilmu pemerintahan hanyalah cabang dari ilmu politik, sehingga keduanya dianggap identik dan dapat digunakan secara bergantian tanpa perbedaan. Pembetulannya: ilmu politik dan ilmu pemerintahan memiliki genealogi intelektual dan fokus kajian yang berbeda. Ilmu politik bertanya siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana dalam arena kekuasaan, mengikuti definisi klasik Harold Lasswell, sedangkan ilmu pemerintahan bertanya bagaimana kekuasaan itu dijalankan secara sah, efektif, dan akuntabel dalam institusi yang melayani warga. Miskonsepsi kedua adalah pandangan bahwa meminjam konsep dari disiplin lain berarti ilmu pemerintahan tidak memiliki identitas keilmuan sendiri. Pembetulannya: peminjaman konsep adalah praktik normal dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan justru menunjukkan kematangan intelektual suatu disiplin, asalkan konsep tersebut dikontekstualisasikan ulang sesuai objek kajian ilmu pemerintahan, bukan sekadar ditempel tanpa adaptasi.

C. Kontribusi Lintas Disiplin pada Gejala Pemerintahan Aktual di Kawasan Timur Indonesia

Gejala pemerintahan aktual jarang hadir dalam wujud yang sederhana dan tunggal. Ketika pemerintah daerah di Papua, Maluku, atau Nusa Tenggara Timur menghadapi rendahnya partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes), fenomena itu tidak bisa dijelaskan hanya dari satu sudut pandang. Ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu masing-masing memberi lensa

analisis yang berbeda namun saling melengkapi, seperti tiga orang yang berdiri di sisi berbeda sebuah patung dan masing-masing memberikan deskripsi yang benar sekaligus tidak lengkap bila berdiri sendiri. Memahami kontribusi tiap disiplin secara kumulatif adalah keterampilan inti dalam ilmu pemerintahan yang bersifat interdisipliner.

Ilmu politik berkontribusi dengan menganalisis distribusi kekuasaan dan relasi antara negara dengan masyarakat dalam proses Musrenbangdes. Menggunakan konsep legitimasi yang dipinjam dari tradisi Weberian, ilmu politik mempertanyakan apakah aparat desa yang memimpin forum tersebut diakui warganya sebagai otoritas yang sah, atau sekadar dipersepsi sebagai kepanjangan tangan birokrasi kabupaten. Di banyak wilayah Kawasan Timur Indonesia, legitimasi tradisional kepala adat justru lebih kuat daripada legitimasi formal kepala desa yang diangkat melalui prosedur administrasi negara, sehingga kehadiran atau ketidakhadiran tokoh adat dalam forum itu secara langsung menentukan tingkat partisipasi warga [Haryanto 2017]. Temuan semacam ini hanya dapat diungkap bila analisis menggunakan kerangka konseptual kekuasaan dan legitimasi dari ilmu politik.

Sosiologi memperdalam analisis tersebut dengan menelaah struktur sosial, modal sosial, dan pola interaksi komunitas yang melatarbelakangi perilaku partisipasi. Konsep kohesi sosial dan jaringan kepercayaan (trust network) menjelaskan mengapa warga di desa-desa adat yang memiliki ikatan kekerabatan kuat justru lebih bersedia hadir dalam forum perencanaan, sementara desa yang mengalami migrasi masuk dan fragmentasi sosial menunjukkan keengganan berpartisipasi [Ndraha 2011]. Sosiologi juga memberi perhatian pada ketimpangan gender dan hierarki klan yang sering membuat suara perempuan dan kelompok marginal terpinggirkan dalam Musrenbangdes, sesuatu yang tidak tertangkap oleh analisis formal prosedur pemerintahan. Dengan demikian, sosiologi mengisi kekosongan penjelasan yang ditinggalkan ilmu politik ketika analisis kekuasaan berhenti pada level institusi formal.

Filsafat ilmu hadir pada lapisan yang berbeda: ia tidak menjelaskan apa yang terjadi di lapangan, melainkan mempertanyakan bagaimana pengetahuan tentang lapangan itu dibangun, diklaim, dan diverifikasi. Dalam konteks Musrenbangdes di Kawasan Timur Indonesia, filsafat ilmu mendorong peneliti untuk mempertanyakan apakah indikator partisipasi yang digunakan pemerintah pusat (misalnya jumlah peserta hadir) benar-benar mencerminkan kualitas deliberasi atau sekadar melegitimasi keputusan yang sudah ditetapkan sebelumnya [Kuswanjono 2019]. Pertanyaan epistemologis ini bersifat kritis karena tanpa refleksi semacam itu, data kehadiran yang tinggi dapat disalahartikan sebagai keberhasilan partisipasi padahal prosesnya tetap top-down. Nilai integritas akademik (Integrity dalam ICHSA-N) menuntut

mahasiswa dan praktisi pemerintahan untuk tidak menerima begitu saja tolok ukur yang sudah ada tanpa memeriksa asumsi yang mendasarinya, dan di sinilah sumbangan filsafat ilmu menjadi sangat konkret bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akuntabel.

Tabel 6.3 Kontribusi Tiga Disiplin dalam Menganalisis Rendahnya Partisipasi Musrenbangdes di Kawasan Timur Indonesia

Disiplin	Konsep Utama yang Dikontribusikan	Pertanyaan Analitis yang Diajukan	Temuan Khas di KTI	Keterbatasan Penjelasan
Ilmu Politik	Legitimasi, kekuasaan, relasi negara-masyarakat	Siapa yang diakui berwenang memimpin forum dan mengapa?	Otoritas adat lebih menentukan kehadiran daripada jabatan formal kepala desa	Kurang memperhatikan dinamika internal komunitas dan struktur sosial informal
Sosiologi	Modal sosial, kohesi komunitas, stratifikasi sosial	Faktor sosial apa yang mendorong atau menghambat partisipasi warga?	Fragmentasi sosial akibat migrasi melemahkan kepercayaan dan kehadiran warga	Cenderung mengabaikan dimensi kekuasaan struktural antara negara dan daerah
Filsafat Ilmu	Epistemologi, validitas indikator, klaim pengetahuan	Apakah cara kita mengukur partisipasi sudah tepat secara konseptual?	Indikator kuantitatif kehadiran tidak menangkap kualitas deliberasi yang sesungguhnya	Tidak langsung memberikan solusi operasional bagi praktisi pemerintahan

[Gambar 6.3 belum diunggah]

Gambar 6.3 Diagram lingkaran tumpang tindih (Venn tiga lingkaran) berlabel Ilmu Politik, Sosiologi, dan Filsafat Ilmu; di irisan tengah ditulis Fenomena Musrenbangdes KTI; di setiap irisan dua lingkaran dicantumkan konsep bersama (mis. legitimasi sosial di irisan Po

ANALOGI

Bayangkan sebuah kecelakaan lalu lintas yang disaksikan tiga orang dari sudut pandang berbeda: dokter melihat kondisi korban, insinyur melihat kondisi jalan dan kendaraan, sementara psikolog melihat perilaku pengemudi. Laporan ketiga orang

itu akan saling melengkapi dan hanya dengan menggabungkan ketiganya penyidik dapat menyusun rekonstruksi yang utuh. Begitu pula dengan gejala pemerintahan: ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu berdiri di sudut masing-masing, dan hanya analisis lintas disiplin yang memberi gambaran menyeluruh.

CONTOH

Langkah 1 -- Pilih satu gejala konkret: rendahnya partisipasi warga dalam Musrenbangdes di Kabupaten Buru, Maluku. Langkah 2 -- Terapkan lensa ilmu politik: identifikasi aktor yang memegang kekuasaan formal (kepala desa) versus aktor yang memiliki legitimasi sosial (kepala soa/marga); catat bahwa ketidakhadiran kepala soa mengurangi kehadiran warganya secara signifikan. Langkah 3 -- Terapkan lensa sosiologi: peta jaringan sosial desa menunjukkan bahwa komunitas migran dari desa tetangga belum terintegrasi dalam struktur kepercayaan lokal sehingga memilih tidak hadir karena merasa suaranya tidak akan didengar. Langkah 4 -- Terapkan lensa filsafat ilmu: pertanyakan apakah laporan pemerintah kabupaten yang menyatakan Musrenbangdes berjalan baik berdasarkan daftar hadir yang ditandatangani benar-benar sah, atau justru menyembunyikan dominasi elite desa. Langkah 5 -- Sintesis: tulis satu paragraf yang menghubungkan ketiga temuan itu menjadi argumen terpadu tentang mengapa intervensi kebijakan harus menyentuh tiga lapisan sekaligus: restrukturisasi forum agar melibatkan otoritas adat, pembangunan modal sosial inklusif, dan reformasi indikator keberhasilan partisipasi.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum: mahasiswa sering beranggapan bahwa analisis lintas disiplin berarti mengutip teori dari ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu secara bergantian dalam satu paragraf tanpa menghubungkan ketiganya -- seolah cukup menyebut nama tokoh dari tiga bidang berbeda. Pembetulan: analisis lintas disiplin yang benar menuntut bahwa temuan dari satu disiplin dijadikan titik masuk bagi pertanyaan disiplin berikutnya; artinya, kesimpulan analisis politik tentang legitimasi harus memancing pertanyaan sosiologis tentang mengapa legitimasi itu terbentuk dalam struktur sosial tertentu, yang kemudian memancing pertanyaan epistemologis tentang bagaimana klaim legitimasi itu diverifikasi. Tanpa rantai logis semacam itu, yang dihasilkan bukan analisis komparatif melainkan sekadar daftar pendapat yang tidak terintegrasi.

D. Evaluasi Kekuatan dan Keterbatasan Perspektif Disiplin dalam Menjelaskan Fenomena Pemerintahan

Setiap disiplin ilmu yang berkontribusi terhadap ilmu pemerintahan membawa kacamata analitisnya sendiri, lengkap dengan ketajaman sekaligus titik butanya. Ilmu politik memberikan kekuatan analisis pada struktur kekuasaan, mekanisme representasi, dan dinamika kebijakan publik; dengan kerangka ini, seorang pengkaji mampu mengurai mengapa suatu kebijakan desentralisasi di Papua Barat berhasil melewati proses legislatif daerah namun gagal diimplementasikan di lapangan. Namun keterbatasan ilmu politik terletak pada kecenderungannya memusatkan perhatian pada aktor dan institusi formal, sehingga kurang peka terhadap dinamika informal, adat, dan kepercayaan komunitas yang justru sering menjadi penentu keberhasilan pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia. Mahasiswa perlu menyadari bahwa kekuatan analitik sebuah disiplin selalu hadir bersama keterbatasannya, dan keduanya sama-sama bernilai untuk dipahami secara jujur.

Sosiologi menawarkan kekuatan dalam mengungkap relasi sosial, struktur komunitas, norma kolektif, dan ketimpangan sosial yang mendasari respons masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. Ketika masyarakat adat di Maluku menolak program bantuan sosial pemerintah pusat, sosiologi mampu menjelaskan penolakan itu melalui konsep kohesi sosial dan otoritas adat yang tidak terwadahi dalam desain program [Budiardjo 2008]. Keterbatasan sosiologi muncul ketika analisis berhenti pada deskripsi pola sosial tanpa memberikan rekomendasi yang operasional bagi penyelenggara pemerintahan; sosiologi kerap unggul dalam menjelaskan 'mengapa' tetapi kurang tajam dalam merumuskan 'bagaimana' kebijakan seharusnya dirancang ulang. Oleh karena itu, kreativitas analitik yang menjadi salah satu nilai ICHSA-N menuntut mahasiswa untuk tidak berhenti pada deskripsi sosiologis, melainkan mendorongnya menjadi rekomendasi yang kontekstual.

Filsafat ilmu memberikan kekuatan yang berbeda sifatnya: ia menguji asumsi-asumsi dasar yang selama ini diterima begitu saja oleh ilmu politik maupun sosiologi, termasuk mempertanyakan apakah konsep 'legitimasi pemerintahan' yang digunakan di Jakarta relevan dengan pengalaman historis masyarakat di Nusa Tenggara Timur [Surajiyo 2010]. Kekuatan ini bersifat reflektif dan kritis, menjadikan filsafat ilmu sebagai alat koreksi terhadap bias epistemologis yang tersembunyi dalam asumsi-asumsi kebijakan. Namun keterbatasannya terletak pada jarak antara abstraksi filosofis dengan kebutuhan praktis administrasi pemerintahan; argumen filsafat ilmu sering sulit diterjemahkan langsung ke dalam rancangan peraturan daerah atau standar pelayanan publik. Integrasi ketiga perspektif inilah yang menjadi inti

adaptabilitas intelektual, yakni kemampuan memilih dan mengombinasikan perspektif secara proporsional sesuai dengan kompleksitas fenomena pemerintahan yang sedang dianalisis.

Evaluasi yang jujur terhadap kekuatan dan keterbatasan masing-masing disiplin bukan berarti relativisme yang menganggap semua perspektif setara dalam semua konteks, melainkan sebuah sikap akademik yang matang untuk memilih perspektif secara bertanggung jawab berdasarkan bukti tekstual [Syafie 2011]. Dalam studi komparatif, mahasiswa dilatih menyandingkan argumen dari dua atau lebih disiplin atas fenomena yang sama, lalu menilai perspektif mana yang lebih explanatory dan mana yang lebih normative sesuai tujuan analisis. Implikasi praktis evaluasi ini sangat nyata bagi pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia: seorang kepala dinas yang hanya memakai kacamata ilmu politik akan merancang program partisipasi berbasis prosedur formal, sementara penambahan kacamata sosiologi dan filsafat ilmu akan mendorongnya merancang musyawarah yang mengakui otoritas adat sebagai bagian sah dari tata kelola pemerintahan. Kejujuran akademik dalam mengakui keterbatasan perspektif yang digunakan, termasuk menyebutkan apa yang tidak dapat dijelaskan oleh perspektif tersebut, adalah wujud konkret dari nilai Integrity dalam tradisi keilmuan yang bertanggung jawab.

Tabel 6.4 Kekuatan dan Keterbatasan Tiga Disiplin dalam Menganalisis Fenomena Pemerintahan

Disiplin	Konsep Utama yang Dibawa	Kekuatan Analitik	Keterbatasan Analitik	Contoh Penerapan di KTI
Ilmu Politik	Kekuasaan, representasi, kebijakan publik	Tajam menganalisis struktur institusi formal dan dinamika pengambilan keputusan	Kurang peka terhadap dinamika informal, adat, dan kepercayaan lokal	Menganalisis proses legislasi Perda otonomi khusus di Papua Barat
Sosiologi	Kohesi sosial, norma, ketimpangan, modal sosial	Kuat mendeskripsikan relasi komunitas dan akar penolakan sosial terhadap kebijakan	Lemah dalam menghasilkan rekomendasi operasional yang langsung dapat diimplementasikan	Menjelaskan penolakan masyarakat adat Maluku terhadap program bantuan sosial pusat
Filsafat Ilmu	Legitimasi, epistemologi, asumsi dasar	Mampu mengoreksi bias	Abstrak dan sulit diterjemahkan langsung ke	Mempertanyakan relevansi konsep legitimasi

Disiplin	Konsep Utama yang Dibawa	Kekuatan Analitik	Keterbatasan Analitik	Contoh Penerapan di KTI
	keilmuan	epistemologis dan mempertanyakan asumsi tersembunyi dalam kebijakan	rancangan regulasi atau SOP pelayanan publik	pemerintahan Jakarta bagi konteks NTT

[Gambar 6.4 belum diunggah]

Gambar 6.4 Diagram segitiga dengan tiga sudut berlabel Ilmu Politik, Sosiologi, dan Filsafat Ilmu; di setiap sisi segitiga ditulis jenis kontribusi antar-disiplin; di tengah segitiga ditulis label Fenomena Pemerintahan Aktual (contoh: rendahnya partisipasi musrenban)

ANALOGI

Mengevaluasi kekuatan dan keterbatasan perspektif disiplin ibarat seorang dokter yang memiliki tiga alat diagnostik berbeda: stetoskop (ilmu politik) sangat baik mendeteksi irama jantung institusi, tetapi tidak bisa melihat jaringan lunak; USG (sosiologi) unggul memperlihatkan struktur dalam komunitas, tetapi tidak memberikan angka tekanan darah; dan anamnesis filosofis mampu mengungkap riwayat penyakit tersembunyi, tetapi tidak bisa langsung menghasilkan resep obat. Dokter yang bijak tidak membuang salah satu alat, melainkan menggunakannya secara tepat sesuai gejala yang diperiksa.

CONTOH

Fenomena rendahnya partisipasi masyarakat dalam musrenbang di Kabupaten Kepulauan Aru, Maluku dianalisis secara bertahap menggunakan tiga perspektif. Langkah pertama, perspektif ilmu politik mengidentifikasi bahwa jadwal musrenbang ditetapkan sepihak oleh pemerintah daerah tanpa konsultasi awal, sehingga mekanisme representasi gagal berfungsi; kekuatan perspektif ini terletak pada pemetaan celah prosedural, namun ia tidak menjelaskan mengapa komunitas tetap absen meskipun undangan sudah dikirim. Langkah kedua, perspektif sosiologi mengungkap bahwa pada tanggal yang sama berlangsung ritual adat sasi laut yang dianggap lebih mengikat secara normatif dibanding undangan pemerintah; kekuatan sosiologi terletak pada penjelasan konteks budaya ini, namun ia berhenti di sini tanpa menawarkan format musrenbang alternatif yang mengakomodasi siklus adat. Langkah ketiga, perspektif filsafat ilmu mempertanyakan apakah konsep partisipasi

yang digunakan dalam Permendagri tentang musrenbang berangkat dari asumsi masyarakat urban yang tidak sesuai dengan epistemologi lokal masyarakat kepulauan; kekuatan reflektif ini mendorong reformulasi konsep partisipasi, meskipun rekomendasinya masih perlu dioperasionalkan oleh ilmuwan politik dan sosiolog. Evaluasi akhir: ketiga perspektif bersifat komplementer, bukan saling menggantikan, dan kombinasi ketiganya menghasilkan rekomendasi yang lebih solid dibanding jika hanya satu perspektif yang digunakan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum yang kerap muncul adalah anggapan bahwa perspektif dengan cakupan terluas atau paling sering dikutip dalam literatur otomatis merupakan perspektif yang paling kuat untuk semua kasus pemerintahan. Pembetulannya: kekuatan sebuah perspektif bersifat kontekstual dan bergantung pada sifat fenomena yang diteliti serta pertanyaan analitik yang diajukan. Ilmu politik mungkin paling kuat untuk menganalisis pergeseran koalisi di DPRD, tetapi sosiologi jauh lebih kuat untuk menjelaskan mengapa program nasional mengalami resistensi di komunitas adat; tidak ada hierarki absolut di antara disiplin-disiplin tersebut, dan mengklaim satu disiplin selalu unggul merupakan bias epistemologis yang justru harus dikoreksi dengan pendekatan komparatif [Surajiyo 2010].

RANGKUMAN

- Studi literatur komparatif menyediakan kerangka metodologis yang terstruktur dan bertanggung jawab secara akademik untuk membandingkan kontribusi beberapa disiplin ilmu secara simultan dalam satu kajian pemerintahan.
- Ilmu pemerintahan meminjam konsep kekuasaan dan legitimasi dari ilmu politik, struktur sosial dan institusi dari sosiologi, serta batas dan landasan pengetahuan dari filsafat ilmu, dengan titik temu pada objek negara dan relasi pemerintah-masyarakat.
- Setiap disiplin menyumbang perspektif yang khas namun parsial, sehingga analisis fenomena pemerintahan yang akurat mensyaratkan triangulasi lintas disiplin alih-alih mengandalkan satu lensa tunggal.
- Penerapan perspektif lintas disiplin pada kasus pemerintahan daerah Kawasan Timur Indonesia mengungkap implikasi praktis yang berbeda tergantung pada perspektif yang digunakan, sekaligus menuntut kepekaan terhadap konteks lokal.
- Kejujuran akademik dalam pengutipan dan keterbukaan terhadap perspektif yang bersaing merupakan prasyarat integritas ilmiah yang harus ditampilkan secara konsisten dalam setiap analisis komparatif lintas disiplin.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie (2011); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016); Budiardjo (2008); Rodee, Anderson, Christol, & Greene (1983).

PERTEMUAN 7

Kerangka Epistemologis Terpadu Ilmu Pemerintahan sebagai Persiapan UTS

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

32. Menyusun esai terstruktur yang mengintegrasikan dimensi ontologis, epistemologis, dan aksiologis ilmu pemerintahan dalam satu kerangka yang koheren (minimal 500 kata);Menerapkan kerangka epistemologis tersebut untuk mendeskripsikan dan menjelaskan satu gejala pemerintahan aktual dengan argumen yang dapat diverifikasi dari sumber akademik
33. Menyusun kerangka epistemologis ilmu pemerintahan yang memuat komponen ontologi, epistemologi, dan aksiologi secara terpadu dan konsisten dalam satu dokumen terstruktur
34. Menerapkan kerangka epistemologis yang disusun untuk menganalisis satu gejala pemerintahan aktual, dengan menunjukkan bagaimana ketiga komponen saling menopang dalam proses analisis
35. Mengintegrasikan temuan dari kajian lintas disiplin (minggu ke-5 dan ke-6) ke dalam kerangka epistemologis sebagai landasan yang koheren untuk analisis pemerintahan
36. Mengevaluasi kesesuaian dan keterbatasan kerangka epistemologis yang dikonstruksi dalam menjelaskan kompleksitas gejala pemerintahan yang dipilih

Pendahuluan

Enam pertemuan pertama telah membangun pemahaman berlapis: dimulai dari definisi dan objek kajian ilmu pemerintahan, kemudian diperluas melalui paradigma normatif, empiris, dan kritis pada pertemuan ke-3 dan ke-4, lalu diperkaya dengan kontribusi lintas disiplin dari ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu pada pertemuan ke-5 dan ke-6. Pertemuan ke-7 ini bukan penambahan materi baru, melainkan momen sintesis: mahasiswa ditantang untuk merajut seluruh serpihan konseptual tersebut menjadi satu kerangka epistemologis yang koheren, terdiri atas dimensi ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang saling menopang.

Pentingnya pertemuan ini melampaui keperluan persiapan UTS semata. Seorang ilmuwan pemerintahan yang kompeten tidak hanya mampu mengutip teori, tetapi juga mampu menjelaskan mengapa ia memilih cara pandang tertentu dalam membaca gejala pemerintahan, apa asumsi dasarnya tentang hakikat kekuasaan, bagaimana ia memperoleh pengetahuan yang dapat dipertanggungjawabkan, dan untuk tujuan nilai apa analisis itu dilakukan. Kerangka epistemologis terpadu inilah yang akan menjadi fondasi bagi seluruh analisis pemerintahan pada pertemuan-pertemuan berikutnya, termasuk kajian legitimasi, fungsi pemerintahan, dan relasi negara-masyarakat.

A. Sintesis Ontologi, Epistemologi, dan Aksiologi sebagai Kerangka Terpadu

Ilmu pemerintahan berdiri di atas tiga pilar filosofis yang tidak dapat dipisahkan: ontologi, epistemologi, dan aksiologi. Ontologi menjawab pertanyaan mendasar tentang apa yang sesungguhnya ada dan nyata dalam dunia pemerintahan — apakah pemerintahan itu pada hakikatnya adalah struktur kekuasaan, relasi antaraktor, sistem norma, atau proses pengambilan keputusan kolektif. Epistemologi kemudian menjawab pertanyaan bagaimana kita dapat mengetahui hal-hal tersebut secara sah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, yakni melalui metode apa, dengan asumsi apa tentang objektivitas dan subjektivitas, dan melalui prosedur verifikasi yang mana. Aksiologi menutup tiga pilar ini dengan pertanyaan untuk apa pengetahuan tentang pemerintahan itu dibangun dan nilai apa yang seharusnya memandu praktik serta kajian pemerintahan. Ketiga pilar ini bukan urutan linier, melainkan segitiga yang saling mengunci: pilihan ontologis menentukan metode yang sah secara epistemologis, dan keduanya membentuk serta dibentuk oleh orientasi nilai aksiologis.

Persoalan yang sering muncul adalah mahasiswa mempelajari ketiga komponen ini secara terpisah-pisah, seolah ontologi hanya urusan filsafat abstrak, epistemologi hanya urusan metodologi penelitian, dan aksiologi hanya urusan etika pemerintahan yang berdiri sendiri. Padahal, dalam praktik analisis ilmu pemerintahan yang matang, ketiganya beroperasi secara simultan dan saling menopang dalam setiap langkah kajian. Seorang pengkaji pemerintahan yang memilih ontologi relasional — yakni meyakini bahwa pemerintahan pada dasarnya adalah jaringan relasi kuasa antara negara dan masyarakat — akan secara konsisten memilih metode epistemologis yang mampu menangkap dinamika relasi tersebut, seperti etnografi

kelembagaan atau analisis jaringan kebijakan, bukan semata uji statistik struktural. Orientasi aksiologisnya pun akan mengarah pada nilai keadilan relasional dan keberpihakan kepada kelompok yang kurang berdaya dalam relasi itu, sebuah pendirian yang selaras dengan nilai Service dan Harmony dalam tradisi ICHSA-N. Ketika ketiga pilihan ini konsisten satu sama lain, terbentuklah kerangka epistemologis terpadu yang menjadi fondasi analisis yang kokoh dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kerangka terpadu ini memiliki fungsi praktis yang sangat nyata dalam konteks kajian pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia, termasuk di lingkungan UNISAN dan daerah sekitarnya. Gejala pemerintahan seperti desentralisasi asimetris, otonomi khusus Papua dan Papua Barat, atau dinamika pemerintahan desa adat di Sulawesi tidak dapat dianalisis secara memadai hanya dengan meminjam konsep dari ilmu politik Barat tanpa memeriksa asumsi ontologis yang melatarinya. Pertanyaan apakah gejala tersebut paling baik dipahami sebagai kegagalan institusi formal, sebagai produk sejarah kolonial, atau sebagai ekspresi tatanan nilai lokal adalah pertanyaan ontologis yang langsung menentukan variabel apa yang relevan, data apa yang dicari, dan metode apa yang valid. Kerangka terpadu inilah yang memungkinkan mahasiswa tidak sekadar mengumpulkan fakta tentang pemerintahan, melainkan menganalisis fakta itu dengan argumen yang dapat diverifikasi dan dinilai secara akademik — sebuah kompetensi inti yang akan diuji pada UTS pertemuan ini.

Membangun kerangka terpadu bukan berarti memaksa ketiga komponen menjadi satu pernyataan tunggal yang kaku. Sebaliknya, yang dimaksud adalah konsistensi internal: setiap pernyataan ontologis dalam kerangka yang disusun mahasiswa harus terhubung secara eksplisit dengan pilihan epistemologis yang digunakan dan landasan aksiologis yang dianutnya, sehingga pembaca dapat menelusuri logika analisis dari akar hingga kesimpulan. Proses menyusun kerangka ini juga melatih integritas intelektual karena memaksa pengkaji untuk transparan tentang asumsi-asumsi yang biasanya tersembunyi di balik analisis. Mahasiswa yang mampu menyusun kerangka seperti ini menunjukkan kemampuan berpikir tingkat tinggi pada level menganalisis dan mengevaluasi, yang merupakan target capaian utama sebelum UTS. Sub-bab B, C, dan D pada modul ini akan secara berturut-turut memandu bagaimana kerangka ini diisi dengan kontribusi lintas disiplin, diterapkan pada kasus aktual, dan dievaluasi keterbatasannya.

Tabel 7.1 Hubungan Konsisten antara Komponen Ontologi, Epistemologi, dan Aksiologi dalam Kerangka Terpadu Ilmu Pemerintahan

Komponen	Pertanyaan Utama	Posisi Representatif dalam Ilmu Pemerintahan	Implikasi terhadap Komponen Lain
Ontologi	Apa yang sesungguhnya ada dan nyata dalam pemerintahan?	Pemerintahan sebagai: (a) struktur institusi formal, (b) jaringan relasi kuasa, atau (c) proses konstruksi makna bersama	Menentukan objek dan variabel yang relevan secara epistemologis; membingkai nilai apa yang dianggap penting secara aksiologis
Epistemologi	Bagaimana kita dapat mengetahui gejala pemerintahan secara sah?	Positivisme (uji hipotesis), interpretivisme (makna aktor), atau pendekatan kritis (analisis relasi kuasa tersembunyi)	Didasari oleh asumsi ontologis; menentukan prosedur verifikasi yang sejalan dengan orientasi nilai aksiologis
Aksiologi	Untuk apa dan berdasarkan nilai apa pengetahuan pemerintahan dibangun?	Nilai efisiensi birokratis, keadilan distributif, pemberdayaan komunitas, atau kedaulatan lokal	Memberi arah tujuan kajian; secara implisit memengaruhi pilihan ontologis dan batas toleransi epistemologis terhadap ketidakpastian

[Gambar 7.1 belum diunggah]

Gambar 7.1 Diagram segitiga dengan tiga sudut berlabel Ontologi, Epistemologi, dan Aksiologi; setiap sisi segitiga diberi label panah dua arah yang menunjukkan relasi saling menentukan antar komponen; di tengah segitiga tertulis 'Kerangka Epistemologis Terpadu Ilmu

ANALOGI

Bayangkan sebuah kaki tiga (tripod) yang digunakan fotografer: ontologi adalah kepala tripod yang menentukan ke mana kamera diarahkan dan objek apa yang dianggap layak difoto; epistemologi adalah lensa dan pengaturan teknis yang menentukan bagaimana objek itu direkam dengan akurat; aksiologi adalah mata sang fotografer yang memutuskan mengapa momen ini penting untuk diabadikan dan untuk siapa foto itu bermakna. Jika salah satu kaki tripod bengkok atau tidak sejajar,

seluruh hasil foto akan miring dan tidak dapat dipercaya — demikian pula kerangka epistemologis yang komponen-komponennya tidak konsisten satu sama lain akan menghasilkan analisis pemerintahan yang mudah gugur ketika diuji.

CONTOH

Ambil gejala aktual: rendahnya partisipasi masyarakat dalam Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) di kabupaten-kabupaten di Sulawesi Tengah. Langkah pertama, tetapkan posisi ontologis: apakah Musrenbang dipahami sebagai prosedur formal negara (ontologi institusional) atau sebagai arena negosiasi kuasa antara birokrat, elite lokal, dan warga (ontologi relasional)? Jika dipilih ontologi relasional, maka secara epistemologis metode yang konsisten adalah wawancara mendalam dengan peserta Musrenbang dan analisis dokumen notulensi untuk mengungkap siapa yang benar-benar berbicara dan siapa yang diam — bukan hanya menghitung jumlah peserta hadir sebagai indikator partisipasi. Secara aksiologis, kerangka ini kemudian diorientasikan pada nilai keberpihakan kepada warga biasa yang aspirasinya tersingkir dalam proses itu, sehingga rekomendasi yang dihasilkan bukan sekadar memperbaiki teknis penyelenggaraan, melainkan mendorong redistribusi ruang bicara dalam forum perencanaan. Ketiga langkah ini mengalir konsisten dari satu pilihan ontologis awal, dan konsistensi itulah yang membuat argumen analisisnya dapat diverifikasi dan dipertanggungjawabkan secara akademik.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah anggapan bahwa kerangka epistemologis terpadu berarti mahasiswa harus memilih dan setia pada satu mazhab filsafat ilmu secara absolut — misalnya harus seluruhnya positivis atau seluruhnya interpretivis — dan bahwa mencampurkan pendekatan berarti tidak ilmiah atau tidak konsisten. Pembetulannya: yang dituntut bukan kemurnian mazhab, melainkan konsistensi internal. Seorang pengkaji boleh menggunakan data kuantitatif (ciri positivisme) untuk memetakan distribusi layanan publik, lalu menggunakan wawancara interpretatif untuk memahami mengapa distribusi itu terjadi, asalkan ia menjelaskan secara eksplisit asumsi ontologis yang menyatukan kedua langkah itu dan nilai aksiologis yang memandu penggunaannya. Kerangka terpadu justru mengakomodasi kompleksitas gejala pemerintahan yang tidak pernah dapat ditangkap sepenuhnya oleh satu metode tunggal, dan kemampuan mengelola kompleksitas ini dengan konsistensi argumentatif adalah ciri berpikir ilmiah yang matang.

B. Integrasi Kontribusi Lintas Disiplin ke dalam Kerangka Epistemologis

Ilmu pemerintahan tidak tumbuh dalam ruang yang steril dari pengaruh disiplin lain. Sejak kajian pada pertemuan ke-5 dan ke-6, mahasiswa telah menelusuri bagaimana sosiologi menyumbang konsep kekuasaan sosial dan legitimasi, bagaimana ilmu hukum memberi logika normatif pada relasi negara-warga, dan bagaimana ilmu ekonomi menawarkan kerangka pilihan rasional dalam pembuatan kebijakan publik. Kontribusi-kontribusi ini bukan hiasan pinggir, melainkan bahan baku yang harus ditempatkan secara sadar dalam tiga lapisan kerangka epistemologis: ontologi menentukan apakah konsep sumbangan itu diakui sebagai entitas nyata dalam pemerintahan, epistemologi menentukan bagaimana konsep itu dapat diketahui dan diuji kebenarannya, serta aksiologi menentukan nilai dan tujuan yang dilekatkan padanya. Tanpa penempatan yang sadar ini, ilmu pemerintahan akan sekadar meminjam istilah lintas disiplin tanpa koherensi analitis, sehingga argumen tentang suatu gejala pemerintahan menjadi rapuh dan mudah dibantah.

Cara kerja integrasi lintas disiplin ini dapat dianalogikan dengan seorang arsitek yang membangun jembatan. Insinyur struktur menyumbang perhitungan beban, geolog menyumbang data tanah, dan perencana kota menyumbang kebutuhan mobilitas warga. Namun si arsitek harus memastikan ketiga sumbangan itu terikat dalam satu desain yang konsisten, bukan tiga rancangan terpisah yang ditumpuk. Dalam ilmu pemerintahan, mahasiswa berperan sebagai arsitek itu: sumbangan sosiologi tentang modal sosial, misalnya, perlu diletakkan pada lapisan ontologi sebagai entitas yang ada dan berpengaruh dalam pemerintahan desa; lalu pada lapisan epistemologi ditetapkan bahwa modal sosial dapat diketahui melalui observasi partisipatif dan wawancara mendalam; dan pada lapisan aksiologi ditegaskan bahwa penguatan modal sosial bernilai karena memperkuat partisipasi warga yang bermartabat. Ketiga langkah penempatan itu menjadikan konsep pinjaman menjadi milik sah kerangka epistemologis ilmu pemerintahan.

Contoh bertahap berikut menunjukkan proses integrasi secara konkret. Langkah pertama, mahasiswa mengidentifikasi konsep sumbangan dari disiplin lain yang relevan dengan gejala yang akan dianalisis, misalnya konsep desentralisasi fiskal dari ilmu ekonomi untuk mengkaji tata kelola keuangan desa di Sulawesi Tenggara. Langkah kedua, konsep itu diposisikan secara ontologis: desentralisasi fiskal diakui sebagai mekanisme nyata yang mengubah distribusi wewenang dan sumber daya antara pemerintah pusat dan daerah. Langkah ketiga, secara epistemologis ditetapkan bahwa mekanisme itu dapat diketahui melalui analisis dokumen anggaran, peraturan daerah, dan laporan realisasi dana desa yang terverifikasi. Langkah keempat, secara

aksiologis ditegaskan bahwa desentralisasi fiskal dinilai baik sejauh ia meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat akuntabilitas lokal, nilai yang sejalan dengan semangat Integritas dan Pengabdian sebagai bagian dari karakter ICHSA-N yang diemban mahasiswa UNISAN. Dengan empat langkah itu, konsep ekonomi tidak lagi berdiri sendiri melainkan telah menjadi komponen terintegrasi dalam kerangka epistemologis pemerintahan yang koheren.

Miskonsepsi yang kerap muncul adalah anggapan bahwa semakin banyak disiplin yang dilibatkan, semakin kuat analisis ilmu pemerintahan. Anggapan ini keliru karena kekuatan bukan terletak pada kuantitas disiplin yang dikutip, melainkan pada kualitas penempatan konsep-konsep tersebut dalam tiga lapisan epistemologis secara konsisten. Mahasiswa yang mengutip dua belas disiplin sekaligus tanpa menjelaskan posisi ontologis, epistemologis, dan aksiologis masing-masing justru menghasilkan kerangka yang kacau dan tidak dapat digunakan untuk menganalisis gejala pemerintahan secara terukur. Pembetulannya adalah: pilih dua hingga tiga disiplin yang paling relevan dengan gejala yang dipilih, lakukan penempatan tiga lapisan secara eksplisit untuk setiap konsep pinjaman, lalu tunjukkan bagaimana antar-konsep itu saling memperkuat dalam satu argumen yang dapat diverifikasi dari sumber akademik. Pendekatan selektif dan terstruktur inilah yang membedakan esai ilmiah pemerintahan dari sekadar kompilasi ringkasan lintas mata kuliah.

Tabel 7.2 Peta Integrasi Kontribusi Lintas Disiplin ke dalam Tiga Lapisan Kerangka Epistemologis Ilmu Pemerintahan

Disiplin Penyumbang	Contoh Konsep yang Disumbangkan	Posisi Ontologis dalam IP	Posisi Epistemologis dalam IP	Posisi Aksiologis dalam IP
Sosiologi	Modal sosial dan legitimasi	Entitas relasional nyata yang membentuk kapasitas tata kelola	Diketahui melalui survei, observasi, dan wawancara mendalam	Bernilai karena memperkuat partisipasi dan kohesi warga
Ilmu Hukum	Norma, kewenangan, dan hierarki peraturan	Struktur normatif yang menentukan batas-batas tindakan pemerintah	Diketahui melalui analisis dokumen peraturan dan putusan hukum	Bernilai karena menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak warga
Ilmu Ekonomi	Desentralisasi fiskal dan pilihan publik	Mekanisme distribusi sumber daya antara level pemerintahan	Diketahui melalui analisis anggaran, laporan	Bernilai karena mendorong efisiensi dan akuntabilitas

Disiplin Penyumbang	Contoh Konsep yang Disumbangkan	Posisi Ontologis dalam IP	Posisi Epistemologis dalam IP	Posisi Aksiologis dalam IP
			keuangan, dan data statistik	alokasi sumber daya
Ilmu Politik	Kekuasaan, koalisi, dan representasi	Dinamika nyata yang memengaruhi pengambilan keputusan pemerintahan	Diketahui melalui studi kasus, analisis kebijakan, dan riset lapangan	Bernilai karena menentukan siapa yang diuntungkan oleh kebijakan dan mengapa

[Gambar 7.2 belum diunggah]

Gambar 7.2 Diagram alir empat langkah integrasi lintas disiplin: (1) kotak 'Identifikasi Konsep dari Disiplin Lain' di sebelah kiri, (2) panah menuju tiga kotak vertikal berlabel 'Penetapan Posisi Ontologis', 'Penetapan Posisi Epistemologis', dan 'Penetapan Posisi A

ANALOGI

Proses integrasi lintas disiplin ke dalam kerangka epistemologis ilmu pemerintahan ibarat seorang arsitek yang membangun jembatan: insinyur struktur, geolog, dan perencana kota masing-masing menyumbang data dan perhitungan, tetapi arsitek harus memastikan seluruh sumbangan itu terikat dalam satu desain yang konsisten sehingga jembatan dapat berdiri kokoh dan berfungsi sesuai tujuan, bukan sekadar tiga rancangan berbeda yang ditumpuk.

CONTOH

Mahasiswa yang mengkaji tata kelola keuangan desa di Sulawesi Tenggara mengambil konsep desentralisasi fiskal dari ilmu ekonomi, lalu menetapkan secara ontologis sebagai mekanisme nyata redistribusi wewenang dan sumber daya; secara epistemologis menetapkan bahwa mekanisme itu dapat diketahui melalui analisis dokumen anggaran dan laporan realisasi dana desa yang terverifikasi; dan secara aksiologis menegaskan bahwa desentralisasi fiskal dinilai baik sejauh meningkatkan kesejahteraan warga dan memperkuat akuntabilitas lokal, sehingga konsep ekonomi tersebut menjadi komponen yang sah dan koheren dalam kerangka epistemologis pemerintahan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum: semakin banyak disiplin yang dikutip, semakin kuat analisis ilmu pemerintahan. Pembetulan: kekuatan analisis bukan pada kuantitas disiplin yang dilibatkan, melainkan pada kualitas penempatan setiap konsep pinjaman dalam tiga lapisan ontologis, epistemologis, dan aksiologis secara eksplisit dan konsisten. Mahasiswa yang mengutip dua belas disiplin tanpa penempatan yang jelas justru menghasilkan kerangka yang tidak koheren; solusinya adalah memilih dua hingga tiga disiplin yang paling relevan, menempatkan setiap konsepnya secara terstruktur, lalu menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu saling memperkuat dalam satu argumen yang dapat diverifikasi.

C. Penerapan Kerangka Epistemologis pada Analisis Gejala Pemerintahan Aktual

Memiliki kerangka epistemologis yang tersusun rapi di atas kertas tidak cukup jika ia tidak mampu bekerja saat berhadapan dengan realitas pemerintahan yang kompleks. Penerapan kerangka berarti menggunakannya sebagai alat berpikir yang aktif: ontologi menentukan objek apa yang layak diamati, epistemologi menentukan cara dan sumber pengetahuan yang absah untuk mengkajinya, sedangkan aksiologi memandu peneliti dalam menilai implikasi temuan terhadap kepentingan publik. Ketiga komponen ini tidak beroperasi secara bergiliran, melainkan berjalan secara serempak dalam satu proses analisis yang terpadu. Tanpa keterpaduan itu, analisis akan tergelincir menjadi deskripsi dangkal yang tidak menembus lapisan makna di balik gejala pemerintahan.

Untuk memahami cara penerapannya secara konkret, pertimbangkan gejala rendahnya partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di kabupaten-kabupaten kepulauan di Kawasan Timur Indonesia. Secara ontologis, gejala ini nyata karena ia termanifestasi dalam rendahnya kehadiran warga, minimalnya usulan yang diakomodasi, dan lemahnya rasa kepemilikan terhadap program pembangunan. Secara epistemologis, peneliti perlu memadukan data kuantitatif partisipasi dengan wawancara mendalam tentang persepsi warga terhadap pemerintah, sehingga fenomena tidak sekadar terhitung tetapi juga dipahami maknanya. Secara aksiologis, analisis ini tidak berhenti pada kesimpulan deskriptif, melainkan mendorong pertanyaan normatif: apakah mekanisme musrenbang yang ada sudah adil secara prosedural dan substantif bagi komunitas yang secara geografis terpinggirkan? Di sinilah nilai Integrity dan Service dalam etos akademik technopreneurship pemerintahan menjadi relevan, yakni kejujuran dalam

membaca data dan komitmen menghasilkan pengetahuan yang berguna bagi perbaikan tata kelola.

Proses penerapan kerangka epistemologis berlangsung dalam tahapan yang dapat diverifikasi. Pertama, peneliti merumuskan pertanyaan analitis yang mencerminkan ketiga dimensi sekaligus, misalnya: mengapa partisipasi musrenbang rendah, bagaimana pola itu dapat diketahui secara valid, dan apa konsekuensi normatifnya terhadap legitimasi pemerintahan daerah. Kedua, peneliti mengumpulkan dan menilai sumber dengan standar epistemologis yang konsisten, yakni mengutamakan literatur akademik yang dapat diverifikasi, dokumen resmi pemerintah, dan data empiris yang dikumpulkan secara etis. Ketiga, temuan dari berbagai sumber disintesis dalam satu narasi yang menunjukkan bagaimana ontologi, epistemologi, dan aksiologi saling menopang, bukan saling bertentangan. Hasilnya bukan sekadar ringkasan fakta, melainkan argumen analitis yang koheren dan dapat dinilai oleh pembaca lain secara intersubjektif.

Langkah terakhir yang kerap diabaikan adalah mendokumentasikan keterbatasan penerapan kerangka tersebut sebagai bagian integral dari analisis itu sendiri. Seorang analis pemerintahan yang baik tidak hanya menyajikan temuan, tetapi juga secara eksplisit mengakui batas jangkauan kerangka yang ia gunakan, misalnya ketidakmampuan data survei untuk menangkap nuansa budaya lokal dalam pengambilan keputusan adat. Pengakuan ini bukan kelemahan, melainkan bukti kedewasaan epistemologis yang membedakan esai ilmiah dari opini biasa. Dengan demikian, mahasiswa yang mampu menerapkan kerangka epistemologis sekaligus mengevaluasi batasannya telah memenuhi standar berpikir pada level menganalisis dan mengevaluasi, yang menjadi target capaian utama sebelum UTS.

[Gambar 7.3 belum diunggah]

Gambar 7.3 Diagram alir tiga jalur yang menunjukkan bagaimana satu gejala pemerintahan (misal: rendahnya partisipasi musrenbang) dianalisis secara bersamaan dari jalur ontologis (apa yang ada dan terjadi), jalur epistemologis (bagaimana kita mengetahuinya), dan jalur

ANALOGI

Bayangkan seorang dokter yang hendak mendiagnosis penyakit pasien. Ontologi menentukan bahwa yang diperiksa adalah tubuh nyata dengan gejala nyata, bukan spekulasi. Epistemologi menentukan instrumen diagnostik mana yang absah digunakan, apakah cukup dengan anamnesis atau perlu pemeriksaan laboratorium. Aksiologi mengarahkan dokter untuk memilih terapi yang tidak hanya efektif secara klinis tetapi juga sesuai dengan kondisi ekonomi dan nilai budaya pasien. Seorang dokter yang hanya menguasai satu dimensi tanpa yang lain akan menghasilkan diagnosis yang tidak dapat diandalkan. Demikian pula seorang analis pemerintahan

yang mengabaikan salah satu komponen kerangka epistemologisnya.

CONTOH

Mahasiswa memilih gejala: penurunan indeks kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah di Sulawesi Tengah pasca bencana 2018. Langkah pertama secara ontologis: mahasiswa menetapkan bahwa objek kajiannya adalah relasi kepercayaan antara warga dan institusi pemerintah sebagai entitas yang nyata dan terukur. Langkah kedua secara epistemologis: mahasiswa mengidentifikasi sumber yang valid, yakni survei persepsi publik dari lembaga riset yang bereputasi, laporan BNPB, dan artikel jurnal yang membahas trust deficit dalam konteks bencana. Langkah ketiga secara aksiologis: mahasiswa menilai apakah respons pemerintah daerah memenuhi standar keadilan distributif dalam distribusi bantuan. Keempat, mahasiswa merumuskan argumen terpadu dalam esai: kepercayaan publik turun bukan semata karena lambatnya respons teknis, melainkan karena warga menilai distribusi bantuan tidak adil secara prosedural, suatu temuan yang hanya dapat dicapai dengan memadukan ketiga dimensi kerangka epistemologis secara simultan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah anggapan bahwa menerapkan kerangka epistemologis berarti menyebutkan istilah ontologi, epistemologi, dan aksiologi secara eksplisit dan berulang di dalam teks analisis. Padahal kerangka tersebut adalah alat berpikir di balik layar, bukan ornamen retorik yang perlu dipajang. Pembetulannya: sebuah analisis yang baik menunjukkan ketiga dimensi melalui kualitas argumennya, yaitu kejelasan tentang objek yang dikaji, validitas sumber dan metode yang digunakan, serta kesadaran tentang implikasi nilai dari temuan. Pembaca yang kompeten akan mengenali kerangka epistemologis yang kokoh bukan dari seberapa sering istilah itu muncul, melainkan dari seberapa dalam, konsisten, dan dapat diverifikasi argumen yang disajikan.

D. Evaluasi Kesesuaian dan Keterbatasan Kerangka Epistemologis

Sebuah kerangka epistemologis yang telah berhasil dibangun dan diterapkan pada gejala pemerintahan aktual belum benar-benar selesai dikerjakan sebelum melewati satu tahap kritis: evaluasi. Evaluasi di sini bukan sekadar menilai apakah kerangka itu 'benar' atau 'salah', melainkan menganalisis sejauh mana kerangka tersebut

mampu menjelaskan kompleksitas gejala yang dipilih dan di titik mana ia mulai kehilangan daya jangkau. Proses ini menuntut kejujuran intelektual yang tinggi, karena seorang analis pemerintahan yang berintegritas -- selaras dengan nilai Integrity dalam tradisi keilmuan ICHSA-N -- justru memperkuat argumennya bukan dengan menyembunyikan keterbatasan, melainkan dengan mengakuinya secara eksplisit dan menjelaskan mengapa keterbatasan itu terjadi. Dengan cara itulah pengetahuan tentang pemerintahan berkembang secara kumulatif dan dapat dipercaya.

Evaluasi kesesuaian dilakukan dengan mengajukan pertanyaan: apakah komponen ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang dipilih secara konsisten mengarah pada satu kesimpulan yang saling menopang, atau justru bertentangan satu sama lain dalam proses analisis? Misalnya, jika ontologi yang dipilih menempatkan kekuasaan sebagai relasi sosial yang cair dan kontekstual, maka metode epistemologis yang digunakan seharusnya bersifat interpretatif dan peka konteks lokal, bukan pengukuran statistik semata. Jika keduanya konsisten, kerangka itu dikatakan sesuai secara internal. Sementara itu, kesesuaian eksternal diuji dengan bertanya apakah kerangka mampu menangkap dimensi utama gejala pemerintahan yang diteliti -- apakah ada aspek penting dari fenomena itu yang lolos dari penjelasan kerangka, misalnya dimensi kultural Kawasan Timur Indonesia yang seringkali tidak tertangkap oleh pendekatan kelembagaan formal yang dirancang untuk konteks pemerintahan Barat.

Keterbatasan kerangka epistemologis muncul dari setidaknya tiga sumber yang dapat diidentifikasi secara sistematis. Pertama, keterbatasan ontologis: setiap pilihan tentang 'apa yang ada' dalam pemerintahan akan secara otomatis menutup kemungkinan melihat hal lain; kerangka yang menempatkan negara sebagai aktor tunggal, misalnya, akan kesulitan menjelaskan peran adat dan komunitas dalam tata kelola di Papua atau Maluku. Kedua, keterbatasan epistemologis: setiap metode pengumpulan dan penafsiran data memiliki blind spot tersendiri; pendekatan yang terlalu mengandalkan dokumen resmi pemerintah cenderung mengabaikan suara warga yang tidak terdokumentasi. Ketiga, keterbatasan aksiologis: nilai-nilai yang diprioritaskan oleh analis -- misalnya efisiensi versus keadilan distributif -- akan memengaruhi apa yang dianggap sebagai 'masalah' dan apa yang dianggap sebagai 'solusi', sehingga temuan yang dihasilkan tidak pernah sepenuhnya bebas nilai. Mengenali ketiga lapisan keterbatasan ini adalah bentuk adaptabilitas intelektual yang menjadikan ilmu pemerintahan terus berkembang dan relevan menghadapi dinamika pemerintahan yang berubah.

Secara praktis, evaluasi keterbatasan dilakukan dengan teknik triangulasi sederhana: bandingkan kesimpulan yang dihasilkan kerangka Anda dengan kesimpulan yang

mungkin dihasilkan oleh kerangka alternatif yang menggunakan titik tolak ontologis atau metodologis yang berbeda. Jika keduanya menghasilkan temuan yang sama, kepercayaan terhadap kesimpulan Anda meningkat. Jika berbeda, perbedaan itulah yang justru paling informatif dan perlu dijelaskan. Langkah ini bukan tanda kelemahan, melainkan penanda kedewasaan berpikir ilmiah dalam tradisi ilmu pemerintahan sebagai disiplin yang bersifat multiperspektif. Dengan menyelesaikan tahap evaluasi ini, mahasiswa sesungguhnya telah menempuh seluruh siklus berpikir ilmiah -- dari membangun, menerapkan, hingga mengkritisi kerangka sendiri -- dan itulah kompetensi inti yang diuji pada UTS.

Tabel 7.3 Sumber Keterbatasan Kerangka Epistemologis dan Strategi Mengatasinya

Sumber Keterbatasan	Deskripsi Keterbatasan	Contoh dalam Konteks Pemerintahan	Strategi Evaluatif
Ontologis	Pilihan tentang 'apa yang ada' menutup aspek realitas lain	Kerangka yang hanya mengakui aktor formal negara tidak menjelaskan peran lembaga adat di KTI	Tanya: aspek realitas apa yang tidak terjangkau oleh asumsi dasar kerangka ini?
Epistemologis	Metode dan sumber data memiliki blind spot tersendiri	Analisis berbasis dokumen resmi mengabaikan keluhan warga yang tidak terdokumentasi	Lakukan triangulasi sumber: dokumen, wawancara, observasi
Aksiologis	Prioritas nilai analisis memengaruhi konstruksi masalah dan solusi	Kerangka berorientasi efisiensi cenderung mengabaikan dimensi keadilan redistributif	Nyatakan nilai yang dianut secara eksplisit dan uji apakah kesimpulan berubah jika nilai dibalik

[Gambar 7.4 belum diunggah]

Gambar 7.4 Diagram siklus evaluasi kerangka epistemologis: empat kotak berurutan membentuk lingkaran tertutup, berlabel (1) Konstruksi Kerangka, (2) Penerapan pada Gejala, (3) Evaluasi Kesesuaian Internal dan Eksternal, (4) Revisi atau Penguatan Kerangka; tanda panah

ANALOGI

Bayangkan seorang dokter yang menggunakan stetoskop untuk mendiagnosis pasien. Alat itu sangat andal untuk mendeteksi masalah jantung dan paru-paru, tetapi tidak mampu menemukan patah tulang tersembunyi atau gangguan psikologis. Dokter yang baik tidak membuang stetoskop karena keterbatasannya, melainkan secara jujur

menyatakan: 'Untuk aspek ini saya perlu alat lain.' Demikian pula, kerangka epistemologis ilmu pemerintahan yang baik bukan yang mengklaim bisa menjelaskan segalanya, melainkan yang secara jelas menunjukkan apa yang bisa dan tidak bisa ia terangkan.

CONTOH

Seorang mahasiswa menganalisis rendahnya partisipasi warga dalam musrenbang di sebuah kabupaten di Sulawesi menggunakan kerangka epistemologis berbasis institutionalisme: ontologinya menempatkan lembaga formal sebagai penentu perilaku, epistemologinya menggunakan data dokumen berita acara rapat, dan aksiologinya berorientasi pada efektivitas prosedur. Setelah analisis selesai, ia mengevaluasi kesesuaiannya dengan bertanya: apakah kerangka ini menjelaskan mengapa warga perempuan dan kelompok adat hampir tidak pernah hadir? Ternyata tidak, karena kerangka institutionalisnya tidak memiliki ruang ontologis untuk relasi kuasa berbasis gender dan identitas kultural. Ia kemudian mendokumentasikan keterbatasan ini secara eksplisit dalam esainya, menyimpulkan bahwa analisis kelembagaan perlu dilengkapi perspektif sosiologi kekuasaan agar dapat menjelaskan gejala tersebut secara lebih utuh.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sangat umum adalah anggapan bahwa mengakui keterbatasan kerangka epistemologis berarti kerangka itu gagal atau analisis yang dihasilkan tidak valid. Pembetulannya: dalam epistemologi ilmu sosial, termasuk ilmu pemerintahan, setiap kerangka analisis memang dirancang untuk melihat sebagian dari realitas secara tajam, bukan seluruh realitas secara kabur. Mengakui keterbatasan justru merupakan bukti bahwa analis memahami batas-batas klaim pengetahuannya sendiri, yang merupakan standar ilmiah yang lebih tinggi daripada kerangka yang mengklaim mampu menjelaskan segalanya tetapi tidak dapat membuktikan satu pun klaim tersebut secara verifikatif.

RANGKUMAN

- Kerangka epistemologis ilmu pemerintahan yang terpadu memadukan tiga lapisan yang tak terpisahkan: ontologi tentang hakikat gejala pemerintahan, epistemologi tentang cara pengetahuan diperoleh dan divalidasi, dan aksiologi tentang nilai yang memandu analisis.

- Kontribusi ilmu politik, sosiologi, dan filsafat ilmu memperkaya setiap lapisan kerangka tersebut secara komplementer, bukan substitutif, sehingga kerangka yang dihasilkan bersifat interdisipliner namun tetap beridentitas sebagai kerangka ilmu pemerintahan.
- Kerangka epistemologis hanya bermakna bila diuji pada gejala konkret: penerapannya pada kasus pemerintahan aktual mengungkap kekuatan penjelasan sekaligus batas jangkauan analitisnya.
- Evaluasi kritis terhadap keterbatasan kerangka merupakan bagian integral dari proses ilmiah, bukan kelemahan yang disembunyikan, melainkan dasar untuk penyempurnaan dan pengembangan analisis lebih lanjut.
- Peta konsep integratif dari pertemuan ke-1 hingga ke-7 menjadi bekal struktural untuk menghadapi UTS sekaligus fondasi epistemologis bagi kajian struktur kekuasaan, legitimasi, dan fungsi pemerintahan pada paruh kedua perkuliahan.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie (2011); Heywood (2013); Hague, Harrop, & McCormick (2016); Budiardjo (2008); Rodee, Anderson, Christol, & Greene (1983).

PERTEMUAN 9

Konsep Negara, Pemerintah, dan Legitimasi Kekuasaan Klasik

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

37. Membedakan konsep negara, pemerintah, dan pemerintahan dalam tabel konseptual dengan minimal 3 dimensi pembeda (definisi, ruang lingkup, contoh)•Membandingkan minimal 2 teori legitimasi kekuasaan (mis. tradisional-Weber vs. deliberatif-Habermas) dengan menyebutkan premis utama dan implikasinya terhadap praktik pemerintahan
38. Menjelaskan perbedaan konseptual antara negara, pemerintah, dan pemerintahan berdasarkan minimal tiga sumber pustaka utama secara tepat
39. Mengidentifikasi unsur-unsur negara (wilayah, penduduk, pemerintah, kedaulatan) dan mengaitkannya dengan konteks Indonesia secara faktual
40. Menguraikan teori legitimasi kekuasaan klasik (tradisional, kharismatik, rasional-legal) beserta contoh historis yang relevan
41. Membedakan basis legitimasi kekuasaan pada rezim pemerintahan yang berbeda menggunakan argumen berbasis bukti

Pendahuluan

Setelah menguasai kerangka epistemologis ilmu pemerintahan pada pertemuan-pertemuan sebelumnya — termasuk paradigma, relasi antardisiplin, dan cara kerja ilmu pemerintahan sebagai disiplin mandiri — mahasiswa kini memasuki wilayah substantif pertama: memahami siapa subjek dan objek utama ilmu pemerintahan itu sendiri. Negara, pemerintah, dan pemerintahan bukan istilah yang dapat dipertukarkan begitu saja; ketiganya memiliki batas konseptual yang tegas dan konsekuensi analitis yang berbeda ketika digunakan dalam kajian empiris maupun normatif. Pertemuan ini menjadi titik tumpu bagi seluruh diskusi berikutnya tentang legitimasi, fungsi pemerintahan, dan relasi negara-masyarakat, karena tanpa klarifikasi konseptual yang kokoh, analisis terhadap praktik pemerintahan akan mudah tergelincir pada kerancuan terminologi.

Pada pertemuan ini pula mahasiswa untuk pertama kalinya berhadapan langsung dengan pertanyaan mendasar: mengapa kekuasaan dipatuhi? Pertanyaan ini mengantarkan pada teori legitimasi kekuasaan yang dirumuskan Max Weber — tradisional, kharismatik, dan rasional-legal — yang hingga kini tetap menjadi referensi standar dalam ilmu pemerintahan komparatif. Melalui pendekatan Case-Based Learning, mahasiswa diajak menguji kerangka Weber secara kritis terhadap kasus-kasus peralihan kekuasaan yang nyata, termasuk contoh dari konteks Indonesia dan Kawasan Timur Indonesia, sebelum pada pertemuan berikutnya memperluas cakupan ke teori legitimasi kontemporer dan krisis legitimasi.

A. Perbedaan Konseptual Negara, Pemerintah, dan Pemerintahan

Tiga istilah — negara, pemerintah, dan pemerintahan — kerap dipakai secara bergantian dalam percakapan sehari-hari, padahal ketiganya merujuk pada entitas dan proses yang secara konseptual berbeda. Negara (state) adalah organisasi politik tertinggi yang memiliki wilayah, penduduk, pemerintah, dan kedaulatan; ia bersifat permanen dan tidak berakhir meski rezim berganti [Budiardjo 2008]. Pemerintah (government) adalah organ atau lembaga konkret — presiden, kabinet, parlemen, dan aparat — yang pada satu periode tertentu menjalankan kekuasaan negara atas nama negara itu sendiri [Huda 2015]. Pemerintahan (governance) lebih luas dari sekadar lembaga: ia merujuk pada keseluruhan proses, mekanisme, dan relasi antara penguasa dan yang dikuasai dalam pengelolaan urusan publik, mencakup dimensi prosedural sekaligus substantif [Labolo 2017]. Ketiga konsep ini membentuk lapisan yang berjenjang: negara adalah wadahnya, pemerintah adalah aktornya, dan pemerintahan adalah proses interaksinya.

Untuk memahami perbedaan itu secara lebih tajam, bayangkan sebuah rumah sakit sebagai analogi. Negara adalah gedung rumah sakit beserta seluruh infrastruktur dan legalitasnya — ia tetap berdiri meski direktur berganti. Pemerintah adalah tim manajemen dan dokter yang sedang bertugas pada periode tertentu — mereka bisa dipecat, mengundurkan diri, atau diganti melalui pemilihan. Pemerintahan adalah keseluruhan proses pelayanan medis itu sendiri — cara dokter berinteraksi dengan pasien, prosedur administrasi, kebijakan rawat inap — yang terus berlangsung dan berkembang melampaui satu periode manajemen mana pun. Dalam konteks Indonesia, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah berdiri sejak 17 Agustus 1945 dan bersifat kontinu; Pemerintah Republik Indonesia berubah setiap periode kepresidenan (misalnya Kabinet Indonesia Maju 2019-2024 digantikan

Kabinet Merah Putih 2024-2029); sedangkan pemerintahan mencakup seluruh dinamika relasi antara pemegang kekuasaan dan warga negara lintas era, dari Orde Lama hingga era reformasi.

Perbedaan konseptual ini bukan sekadar perdebatan akademis; ia memiliki implikasi praktis bagi mahasiswa ilmu pemerintahan dalam menganalisis kebijakan dan akuntabilitas. Ketika suatu kebijakan dikritik publik, kita perlu membedakan apakah yang dikritik adalah kapasitas kelembagaan negara (misalnya lemahnya infrastruktur hukum), kinerja pemerintah yang sedang berkuasa (misalnya keputusan menteri yang kontroversial), ataukah kualitas proses pemerintahan (misalnya minimnya partisipasi warga dalam perumusan kebijakan). Tanpa perbedaan ini, analisis menjadi kabur dan rekomendasi perbaikan tidak tepat sasaran [Budiardjo 2008; Labolo 2017]. Dalam konteks Kawasan Timur Indonesia, termasuk Sulawesi Tenggara, pemahaman ini relevan untuk mengidentifikasi apakah persoalan pembangunan daerah bersumber dari keterbatasan kapasitas negara (otonomi daerah yang belum optimal), pergantian pemerintah daerah yang tidak berkelanjutan programnya, ataukah lemahnya proses pemerintahan yang partisipatif dan transparan — sebuah distinsi yang menentukan intervensi kebijakan yang tepat.

Tabel 9.1 Perbandingan Konseptual Negara, Pemerintah, dan Pemerintahan

Dimensi Pembeda	Negara (State)	Pemerintah (Government)	Pemerintahan (Governance)
Definisi	Organisasi politik berdaulat yang mencakup wilayah, penduduk, dan kekuasaan tertinggi yang sah [Budiardjo 2008]	Organ atau lembaga konkret yang memegang dan menjalankan kekuasaan negara pada suatu periode [Huda 2015]	Keseluruhan proses, mekanisme, dan relasi antara penguasa dan yang dikuasai dalam pengelolaan urusan publik [Labolo 2017]
Ruang Lingkup	Permanen; melampaui pergantian rezim dan individu	Temporal; berlaku selama masa jabatan atau periode tertentu	Dinamis dan berkelanjutan; mencakup prosedur, kebijakan, dan interaksi lintas periode
Sifat	Abstrak-institusional; entitas hukum dan politik tertinggi	Konkret-personal; terdiri atas pejabat, lembaga, dan aparatur yang dapat berganti	Prosesual-relasional; menekankan cara kekuasaan dijalankan dan dipertanggungjawabkan
Contoh Indonesia	Negara Kesatuan Republik Indonesia	Kabinet Merah Putih di bawah Presiden	Proses desentralisasi, musyawarah

Dimensi Pembeda	Negara (State)	Pemerintah (Government)	Pemerintahan (Governance)
	(NKRI) yang berdiri sejak 1945 dan terus berlanjut	Prabowo Subianto (2024-2029)	perencanaan pembangunan (musrenbang), dan mekanisme pengawasan DPR terhadap eksekutif
Dapat Berganti?	Tidak — hanya bubar jika negara hancur atau berubah bentuk secara fundamental	Ya — melalui pemilihan umum, mosi tidak percaya, atau mekanisme konstitusional lainnya	Berevolusi — berkembang seiring perubahan nilai, teknologi, dan tuntutan demokratisasi

[Gambar 9.1 belum diunggah]

Gambar 9.1 Diagram tiga lingkaran konsentris berlabel: lingkaran terluar 'Negara' (permanen, berdaulat), lingkaran tengah 'Pemerintah' (organ/lembaga, temporal), lingkaran dalam 'Pemerintahan' (proses & relasi, dinamis). Panah dua arah antara lingkaran tengah dan da

ANALOGI

Negara adalah gedung rumah sakit beserta seluruh infrastruktur dan legalitasnya yang tetap berdiri meski direktur berganti. Pemerintah adalah tim manajemen dan dokter yang sedang bertugas pada periode tertentu dan dapat diganti. Pemerintahan adalah keseluruhan proses pelayanan — cara dokter berinteraksi dengan pasien, prosedur administrasi, kebijakan rawat inap — yang terus berlangsung melampaui satu periode manajemen mana pun.

CONTOH

Ketika Kabinet Indonesia Maju (2019-2024) berakhir dan digantikan Kabinet Merah Putih (2024-2029), pemerintah berganti tetapi NKRI sebagai negara tetap sama. Sementara itu, pemerintahan berubah secara bertahap: mekanisme e-government diperluas, pola hubungan pusat-daerah diarahkan ulang, dan prioritas kebijakan bergeser. Mahasiswa dapat menganalisis ketiga lapisan ini secara terpisah: (1) apakah kapasitas kelembagaan negara memadai — misalnya ketersediaan regulasi dan infrastruktur hukum di Papua; (2) apakah kinerja pemerintah efektif — misalnya capaian program prioritas presiden; (3) apakah proses pemerintahan demokratis — misalnya keterbukaan musrenbang di daerah tertinggal Kawasan Timur Indonesia.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi paling umum adalah menyamakan 'negara' dengan 'pemerintah', sehingga mahasiswa menyimpulkan bahwa mengkritik kebijakan pemerintah berarti menentang negara. Pembetulannya: negara adalah entitas permanen yang melampaui pemerintah mana pun; mengkritik dan mengganti pemerintah adalah hak konstitusional warga yang justru memperkuat legitimasi negara demokratis [Budiardjo 2008]. Miskonsepsi kedua adalah menganggap 'pemerintahan' sinonim dengan 'pemerintah', padahal pemerintahan mencakup aktor non-negara (LSM, sektor swasta, warga) yang turut membentuk proses pengelolaan urusan publik [Labolo 2017]. Membedakan keduanya memungkinkan analisis yang lebih presisi tentang di mana letak masalah tata kelola dan siapa yang harus bertanggung jawab.

B. Unsur-Unsur Negara dan Relevansinya bagi Indonesia

Negara sebagai entitas politik memerlukan sejumlah unsur yang harus terpenuhi secara bersamaan agar keberadaannya diakui, baik secara internal oleh warganya maupun secara eksternal oleh komunitas internasional. Konvensi Montevideo 1933 yang menjadi acuan hukum internasional menetapkan empat unsur konstitutif negara, yakni wilayah yang tetap, penduduk yang permanen, pemerintah yang efektif, dan kapasitas untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Georg Jellinek dalam teorinya yang dikenal sebagai *Drei-Elemente-Lehre* juga menggarisbawahi tiga unsur pokok — wilayah, rakyat, dan kekuasaan pemerintahan — sebagai syarat minimal terbentuknya negara [Budiardjo 2008]. Dengan demikian, unsur-unsur ini bukan sekadar definisi akademik, melainkan kriteria operasional yang menentukan apakah suatu komunitas politik layak disebut negara dalam tataran hukum dan ilmu pemerintahan.

Wilayah adalah unsur yang paling konkret karena memberi batas fisik di mana yurisdiksi negara berlaku. Bagi Indonesia, wilayah tidak hanya mencakup daratan seluas kurang lebih 1,9 juta km persegi, tetapi juga perairan kepulauan, zona ekonomi eksklusif, dan ruang udara yang berada di atasnya, sebagaimana diatur dalam UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Konsep wawasan nusantara yang lahir dari Deklarasi Djuanda 1957 mentransformasi cara Indonesia memandang wilayahnya: laut bukan pemisah antarpulau, melainkan pemersatu yang menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan integral. Karena itu, pemerintahan di kawasan timur Indonesia — termasuk Gorontalo tempat UNISAN berada — menghadapi tantangan geografis yang secara langsung berhubungan dengan unsur wilayah ini,

khhususnya dalam hal jangkauan pelayanan publik dan pengelolaan sumber daya alam lintas batas administratif.

Penduduk sebagai unsur kedua bukan sekadar jumlah jiwa, melainkan komunitas yang memiliki hubungan hukum tetap dengan negara melalui ikatan kewarganegaraan. Indonesia dengan lebih dari 270 juta penduduk yang tersebar di ribuan pulau menghadirkan kompleksitas dalam pemenuhan hak dan kewajiban kewarganegaraan yang berbeda dengan negara daratan. Unsur pemerintah yang efektif merujuk pada kapasitas otoritas yang menjalankan fungsi-fungsi dasar seperti pertahanan, ketertiban, dan pelayanan publik, sementara kedaulatan — unsur keempat — menegaskan supremasi kekuasaan ke dalam (internal) dan kemandirian ke luar (eksternal) [Manan 2003]. Keempat unsur ini saling terkait: kedaulatan tanpa wilayah yang jelas akan melahirkan sengketa perbatasan, pemerintah tanpa penduduk yang diakui akan kehilangan legitimasi sosialnya, dan penduduk tanpa pemerintah yang efektif akan jatuh pada kondisi negara gagal (failed state).

Memahami keempat unsur ini secara integratif penting karena perubahan pada satu unsur berdampak langsung pada kestabilan unsur lain. Ketika Indonesia menghadapi persoalan daerah terpencil yang sulit dijangkau pemerintah pusat, misalnya di perbatasan Papua atau kepulauan terluar Maluku Utara, hakikatnya yang dipertanyakan adalah efektivitas unsur pemerintah dan implikasinya terhadap kedaulatan wilayah secara de facto. Technopreneurship dalam konteks pemerintahan dapat menjadi respons adaptif terhadap tantangan ini: inovasi digital seperti pemerintahan daring (e-government) dan layanan terpadu satu atap berbasis teknologi membantu menjembatani jarak geografis sehingga unsur pemerintah yang efektif tetap terpenuhi di seluruh pelosok wilayah nasional. Dengan demikian, analisis unsur-unsur negara bukan pekerjaan historis yang selesai ketika proklamasi dikumandangkan, melainkan agenda pemerintahan yang terus-menerus diperbarui seiring dinamika kependudukan, perubahan peta wilayah, dan tuntutan tata kelola yang semakin kompleks [Huda 2015].

Tabel 9.2 Unsur-Unsur Negara dan Manifestasinya dalam Konteks Indonesia

Unsur Negara	Definisi Konseptual	Landasan Normatif Indonesia	Tantangan Aktual
Wilayah	Ruang fisik tempat yurisdiksi negara berlaku secara eksklusif, mencakup darat, laut, dan udara	UU No. 43 Tahun 2008; Deklarasi Djuanda 1957; UNCLOS 1982 yang diratifikasi Indonesia	Sengketa perbatasan maritim; pengelolaan ZEE; ketimpangan pembangunan antara kawasan barat dan timur Indonesia

Unsur Negara	Definisi Konseptual	Landasan Normatif Indonesia	Tantangan Aktual
Penduduk	Komunitas manusia yang memiliki ikatan hukum permanen dengan negara melalui kewarganegaraan	UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI; data Sensus BPS 2020	Penduduk tanpa dokumen kependudukan; diaspora; penduduk kawasan perbatasan dengan kewarganegaraan ganda de facto
Pemerintah yang Efektif	Otoritas yang mampu menjalankan fungsi-fungsi dasar negara secara nyata di seluruh wilayah	UUD NRI 1945 Pasal 4-17; UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Keterbatasan layanan publik di daerah terpencil; kesenjangan kapasitas birokrasi antardaerah
Kedaulatan	Supremasi kekuasaan ke dalam (internal) atas seluruh warga dan wilayah, serta kemandirian ke luar (eksternal) dari campur tangan asing	UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (2): kedaulatan berada di tangan rakyat; Pasal 11 terkait perjanjian internasional	Tekanan geopolitik di Laut Natuna Utara; kedaulatan data digital; intervensi kepentingan asing dalam kebijakan nasional

[Gambar 9.2 belum diunggah]

Gambar 9.2 Diagram lingkaran konsentris (bull's-eye) yang menunjukkan hubungan hierarkis keempat unsur negara: lingkaran terluar berlabel 'Kedaulatan', diikuti 'Wilayah', lalu 'Penduduk', dan inti terdalam berlabel 'Pemerintah yang Efektif'. Setiap lapisan diberi pa

ANALOGI

Bayangkan sebuah warung makan yang ingin beroperasi secara sah. Warung itu membutuhkan tempat berjualan (wilayah), pelanggan tetap yang datang setiap hari (penduduk), pemilik yang aktif mengelola operasional (pemerintah yang efektif), dan izin usaha resmi yang melindunginya dari gangguan luar (kedaulatan). Jika satu saja dari empat syarat ini tidak terpenuhi — misalnya tidak ada tempat tetap atau pemilik tidak pernah hadir — warung itu tidak bisa disebut usaha yang berjalan, sebagaimana sebuah komunitas tidak bisa disebut negara bila salah satu unturnya lenyap.

CONTOH

Kasus Timor-Leste memberikan ilustrasi bertahap yang sangat instruktif. Pertama,

ketika Timor-Leste masih merupakan bagian dari Indonesia (1976-1999), seluruh keempat unsur negara Indonesia mencakup wilayah tersebut secara formal. Kedua, setelah referendum 1999, muncul entitas baru yang memiliki wilayah dan penduduk tetapi belum memiliki pemerintah yang efektif dan pengakuan internasional penuh — ini disebut sebagai negara *de facto* yang belum sempurna. Ketiga, ketika Timor-Leste diproklamasikan merdeka pada 20 Mei 2002 dan diterima sebagai anggota PBB, keempat unsur terpenuhi secara bersamaan sehingga statusnya sebagai negara *de jure* menjadi utuh. Proses bertahap ini memperlihatkan bahwa pemenuhan unsur-unsur negara adalah proses, bukan peristiwa tunggal, dan ketidaklengkapan satu unsur saja dapat menanggukkan pengakuan internasional.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum yang sering muncul adalah anggapan bahwa pengakuan dari negara lain merupakan unsur utama dan paling menentukan terbentuknya sebuah negara. Pandangan ini keliru karena pengakuan internasional bersifat deklaratif, bukan konstitutif — artinya pengakuan hanya menyatakan sesuatu yang sudah ada, bukan menciptakannya. Teori konstitutif memang pernah populer, tetapi praktik hukum internasional modern lebih condong pada teori deklaratif: selama keempat unsur Konvensi Montevideo terpenuhi, sebuah negara sudah ada secara hukum meskipun belum diakui semua pihak. Contoh pembetulannya adalah Kosovo yang mendeklarasikan kemerdekaan pada 2008 dan diakui lebih dari 100 negara, tetapi tidak diakui oleh Rusia, China, dan sejumlah anggota PBB lain — namun demikian, Kosovo tetap menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan karena keempat unsur materialnya terpenuhi di dalam negeri.

C. Teori Legitimasi Kekuasaan Klasik Weber: Tradisional, Kharismatik, dan Rasional-Legal

Mengapa seseorang atau sekelompok orang mau menaati perintah pihak yang berkuasa? Pertanyaan ini menjadi inti dari konsep legitimasi, yakni pengakuan sukarela dari yang diperintah bahwa kekuasaan yang dijalankan atasnya adalah sah dan layak dipatuhi. Max Weber, sosiolog Jerman yang karyanya menjadi rujukan fundamental ilmu pemerintahan, membedakan kekuasaan (*Macht*) dari dominasi yang sah (*Herrschaft*). Kekuasaan semata dapat dipaksakan, tetapi dominasi yang sah bersandar pada kepercayaan kolektif bahwa perintah itu memang berhak untuk dituruti. Weber merumuskan tiga tipe ideal legitimasi — tradisional, kharismatik, dan

rasional-legal — sebagai alat analisis untuk membaca mengapa suatu pemerintahan diakui otoritasnya oleh rakyat pada waktu dan konteks tertentu.

Tipe pertama, legitimasi tradisional, bersumber pada keyakinan terhadap kesucian tradisi dan kebiasaan yang telah berlangsung lama. Penguasa dianggap sah karena ia mewarisi posisi yang memang selalu ada dan selalu dihormati; rakyat taat bukan karena menilai aturan itu rasional, melainkan karena aturan itu sudah berlaku sejak dahulu. Contoh historis yang mudah dibaca adalah sistem kesultanan di Nusantara: Kesultanan Ternate dan Tidore di Kawasan Timur Indonesia mempertahankan otoritasnya berabad-abad melalui garis keturunan dan adat istiadat, bukan melalui konstitusi tertulis. Kekuatan tipe ini terletak pada stabilitasnya, tetapi kelemahannya adalah resistensi terhadap perubahan karena inovasi dianggap mengancam tradisi itu sendiri.

Tipe kedua, legitimasi kharismatik, bertumpu pada kualitas luar biasa yang dipersepsikan melekat pada diri seorang pemimpin — keberanian, kesaktian, visi profetik, atau kemampuan retorik yang membuat pengikut merasa pemimpin tersebut ditakdirkan untuk memimpin. Sukarno pada masa revolusi kemerdekaan Indonesia merupakan contoh yang paling sering dikutip: pidato-pidatonya mampu menggerakkan massa yang melampaui batas etnis dan pulau semata karena kekuatan personal yang diakui secara kolektif. Weber menekankan bahwa legitimasi kharismatik bersifat rapuh dan tidak stabil karena bergantung pada satu individu; ketika sang pemimpin wafat atau gagal mempertahankan citranya, krisis suksesi hampir tidak terhindarkan. Inilah yang Weber sebut sebagai persoalan rutinisasi kharisma, yakni upaya mengubah otoritas personal itu menjadi bentuk legitimasi yang lebih langgeng.

Tipe ketiga, legitimasi rasional-legal, merupakan fondasi pemerintahan modern dan menjadi dasar sistem pemerintahan Republik Indonesia sejak 1945. Kekuasaan dianggap sah bukan karena tradisi maupun keistimewaan personal, melainkan karena ia bersumber pada aturan-aturan formal yang dibuat melalui prosedur yang disepakati bersama. Presiden ditaati bukan karena ia keturunan raja atau orator ulung, melainkan karena ia dipilih melalui pemilu yang diatur undang-undang dan menjalankan wewenang yang dibatasi konstitusi. Implikasi terpenting dari tipe ini bagi praktik pemerintahan adalah bahwa otoritas melekat pada jabatan, bukan pada orangnya; ketika seorang pejabat melanggar prosedur, legitimasinya dapat digugat secara hukum. Nilai integritas dalam konteks ini bukan sekadar moral pribadi, melainkan prasyarat institusional agar kepercayaan publik terhadap sistem pemerintahan tetap terjaga.

Tabel 9.3 Perbandingan Tiga Tipe Ideal Legitimasi Kekuasaan Menurut Weber

Dimensi	Tradisional	Kharismatik	Rasional-Legal
Sumber keabsahan	Tradisi dan adat yang diwariskan	Kualitas luar biasa pemimpin yang diakui pengikut	Aturan formal dan prosedur yang disepakati
Dasar kepatuhan rakyat	Kebiasaan dan rasa hormat pada leluhur	Kepercayaan personal dan emosional kepada pemimpin	Kewajiban hukum yang berlaku bagi semua pihak
Contoh historis	Kesultanan Ternate dan Tidore, monarki hereditas	Sukarno pada masa revolusi, pemimpin gerakan keagamaan	Pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945, pemerintahan parlementer
Stabilitas sistem	Tinggi selama tradisi tak digugat	Rendah, bergantung individu dan rentan krisis suksesi	Tinggi karena bertumpu pada institusi, bukan orang
Kelemahan utama	Resistensi terhadap pembaruan dan adaptasi	Rapuh saat pemimpin wafat atau citranya runtuh	Rentan birokratisasi dan delegitimasi bila prosedur dipersepsi tidak adil

[Gambar 9.3 belum diunggah]

Gambar 9.3 Diagram tiga segitiga yang masing-masing merepresentasikan satu tipe legitimasi Weber: segitiga pertama berlabel Tradisional dengan ikon silsilah/mahkota, segitiga kedua berlabel Kharismatik dengan ikon orator di podium, segitiga ketiga berlabel Rasional-

ANALOGI

Bayangkan sebuah warung makan yang dikelola turun-temurun oleh satu keluarga selama empat generasi: pelanggan datang dan taat pada aturan warung semata karena warung itu sudah selalu ada dan sudah selalu begitu caranya — itulah legitimasi tradisional. Suatu hari muncul seorang koki muda yang memasak dengan cara berbeda namun menghasilkan cita rasa yang luar biasa sehingga pelanggan rela antri panjang hanya demi dirinya — itulah legitimasi kharismatik. Lalu warung berkembang menjadi restoran bersertifikat dengan standar operasional prosedur tertulis: pelanggan patuh pada aturan bukan karena warisan atau sang koki, melainkan karena prosedur itu menjamin keamanan dan keadilan bagi semua — itulah legitimasi rasional-legal.

CONTOH

Analisis bertahap dapat dilakukan dengan membandingkan tiga momen sejarah Indonesia secara berurutan. Pertama, pada masa Kerajaan Gowa-Tallo di Sulawesi Selatan, kekuasaan raja (Sombaya) diakui sah melalui silsilah bangsawan dan hukum adat Bugis-Makassar, mencerminkan tipe tradisional. Kedua, pada 1945-1965, Sukarno memimpin Indonesia dengan kekuatan retorika dan simbol persatuan yang melampaui perbedaan suku dan agama; legitimasinya runtuh bukan karena hukum dilanggar melainkan karena basis kepercayaan personalnya tergerus krisis ekonomi dan PKI, mencerminkan fragilitas tipe kharismatik. Ketiga, pasca-Reformasi 1998, pemerintahan Presiden Habibie hingga Prabowo memperoleh dan mempertahankan legitimasi melalui pemilu langsung, mahkamah konstitusi, dan mekanisme akuntabilitas formal, mencerminkan tipe rasional-legal. Dengan menelusuri ketiga contoh ini secara kronologis, mahasiswa dapat menganalisis bagaimana basis legitimasi berubah dan bagaimana rutinisasi kharisma Sukarno beralih menjadi rezim Orde Baru yang mencampur unsur kharismatik sisa dengan klaim rasional-legal lewat Golkar dan dwifungsi ABRI.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa satu rezim pemerintahan hanya memiliki satu tipe legitimasi secara murni. Pembetulannya: ketiga tipe Weber adalah tipe ideal analitis, artinya alat konseptual untuk mengisolasi dimensi-dimensi legitimasi, bukan deskripsi tunggal yang eksklusif. Dalam praktiknya, hampir setiap pemerintahan menggabungkan lebih dari satu tipe sekaligus; Orde Baru Suharto misalnya memadukan sisa kharisma militer, simbol-simbol Jawa yang bersifat tradisional, sekaligus narasi pembangunan dan legalitas formal konstitusi. Miskonsepsi kedua adalah menyamakan legitimasi dengan popularitas atau persetujuan mayoritas: seorang pemimpin bisa sangat populer tetapi tidak legitimate bila kekuasaannya diraih di luar prosedur yang diakui, sebaliknya pemimpin yang kurang populer tetap legitimate selama ia berkuasa sesuai prosedur yang sah.

D. Analisis Komparatif Basis Legitimasi pada Berbagai Rezim Pemerintahan

Setelah memahami tipologi legitimasi Weber yang dibahas pada sub-bab sebelumnya, langkah berikutnya adalah menggunakannya sebagai alat analisis untuk membandingkan rezim-rezim pemerintahan yang nyata. Perbandingan ini penting

karena tidak ada rezim yang sepenuhnya bertumpu pada satu basis legitimasi saja; sebagian besar rezim menggabungkan dua atau bahkan ketiga tipe secara bersamaan dalam kadar yang berbeda-beda. Inilah yang oleh Beetham [1991] disebut sebagai struktur legitimasi berlapis, di mana suatu rezim memperkuat klaimnya atas kekuasaan dengan menggabungkan sumber-sumber otoritas yang saling menopang. Implikasinya bagi praktik pemerintahan adalah bahwa cara rezim memperoleh dan mempertahankan legitimasi akan menentukan pilihan instrumen kebijakan, pola rekrutmen pejabat, dan mekanisme akuntabilitas yang dipakai.

Habermas [1975] memperluas analisis legitimasi ke dimensi yang lebih prosedural-deliberatif: legitimasi bukan hanya diperoleh dari asal-usul historis atau karisma pemimpin, melainkan dari kualitas proses komunikasi publik di mana warga negara dapat mempertanyakan dan mendebat dasar-dasar kekuasaan secara bebas. Premis ini memiliki implikasi langsung terhadap cara menilai rezim: sebuah pemerintahan yang secara formal rasional-legal — memiliki konstitusi dan pemilu — tetap dapat kehilangan legitimasi deliberatif bila ruang publik disumbat, pers dibungkam, atau oposisi dikriminalisasi. Dengan demikian, Habermas melengkapi Weber dengan menambahkan dimensi substansi komunikasi sebagai tolok ukur legitimasi yang lebih ketat. Bagi mahasiswa ilmu pemerintahan, perpaduan kerangka Weber dan Habermas memungkinkan analisis yang lebih tajam terhadap fenomena seperti erosi demokrasi (*democratic backsliding*) yang belakangan terjadi di berbagai negara, termasuk di kawasan Asia Tenggara.

Perbandingan lintas rezim memperlihatkan pola yang menarik. Monarki Arab Saudi dan Kesultanan Brunei Darussalam mempertahankan legitimasi tradisional berbasis nasab dan otoritas keagamaan, namun secara bertahap memperkuatnya dengan instrumen rasional-legal berupa dekrit kerajaan yang dikodifikasikan dan birokrasi modern. Rezim otoritarian populis seperti yang sempat muncul di sejumlah negara Amerika Latin mengandalkan karisma pemimpin yang dikombinasikan dengan retorika nasionalis, sementara fondasi rasional-legalnya sengaja dilemahkan melalui pelemahan lembaga peradilan dan legislatif. Indonesia sendiri menyajikan kasus yang kaya: Orde Baru Soeharto (1966-1998) membangun legitimasi hibrida yang menggabungkan karisma militer, klaim pembangunan ekonomi sebagai performa, dan selubung rasional-legal berupa konstitusi dan pemilu yang terkelola. Pasca-Reformasi 1998, Indonesia beralih ke basis rasional-legal yang lebih otentik dengan memperkuat Mahkamah Konstitusi, desentralisasi, dan pemilu langsung, meski tantangan terhadap kualitas deliberasi publik masih terus hadir [Budiardjo 2008; Miriam Budiardjo 2008].

Membandingkan basis legitimasi antar rezim menuntut kehati-hatian metodologis agar tidak jatuh ke penilaian normatif yang terburu-buru. Analisis yang bertanggung

jawab — mencerminkan nilai integritas intelektual — mensyaratkan penggunaan bukti empiris berupa data sejarah, dokumen konstitusi, rekam jejak kebijakan, dan indikator tata kelola yang terukur. Misalnya, penilaian tentang melemahnya legitimasi rasional-legal suatu rezim perlu didukung oleh bukti konkret seperti indeks kebebasan pers, jumlah kasus kriminalisasi oposisi, atau tingkat kepatuhan eksekutif terhadap putusan pengadilan. Pendekatan berbasis bukti ini sekaligus melatih mahasiswa untuk menjadi analis kebijakan yang adaptif dan kritis, mampu mengevaluasi klaim legitimasi yang diajukan oleh berbagai aktor politik — sebuah kompetensi yang sangat relevan bagi lulusan ilmu pemerintahan yang akan berkiprah di kawasan timur Indonesia dengan konteks otonomi daerah dan keragaman budaya politik yang tinggi.

Tabel 9.4 Perbandingan Basis Legitimasi pada Beragam Rezim Pemerintahan

Rezim/Contoh Historis	Basis Legitimasi Dominan	Basis Legitimasi Pendukung	Instrumen Utama Legitimasi	Kerentanan Krisis Legitimasi
Monarki Arab Saudi	Tradisional (nasab & agama)	Rasional-legal (dekrit/birokrasi)	Otoritas keagamaan, hukum syariat, klan kerajaan	Pergeseran nilai generasi muda; tuntutan modernisasi
Orde Baru Indonesia (1966-1998)	Kharismatik (militer) + Performa	Rasional-legal (semu/terkelola)	Stabilitas, pertumbuhan ekonomi, Golkar, dwifungsi ABRI	Krisis ekonomi 1997-1998 menghancurkan klaim performa
Indonesia Pasca-Reformasi (1998-kini)	Rasional-legal (konstitusional)	Deliberatif (prosedural-elektoral)	Pemilu langsung, MK, desentralisasi, pers bebas	Erosi bila lembaga penegak hukum dilemahkan
Rezim Otoritarian Populis (mis. Venezuela era Chavez)	Kharismatik (populis-nasionalis)	Performa (redistribusi ekonomi)	Retorika revolusioner, kebijakan sosial langsung	Ketergantungan pada komoditas; melemah bila ekonomi anjlok
Demokrasi Liberal (mis. Jerman pasca-PD II)	Rasional-legal (konstitusional)	Deliberatif (Habermas)	Konstitusi, pengadilan independen, pluralisme media	Menurun bila partisipasi publik apatis atau populisme meningkat

[Gambar 9.4 belum diunggah]

Gambar 9.4 Diagram sumbu dua dimensi: sumbu horizontal menggambarkan spektrum dari legitimasi tradisional ke rasional-legal, sumbu vertikal menggambarkan spektrum dari legitimasi performa rendah ke tinggi. Setiap rezim yang dibahas ditempatkan sebagai titik berlabel

ANALOGI

Bayangkan sebuah kursi yang ditopang oleh tiga kaki: kaki pertama adalah tradisi dan sejarah, kaki kedua adalah daya tarik pribadi pemimpin, dan kaki ketiga adalah aturan hukum yang berlaku adil. Sebuah rezim ibarat seseorang yang duduk di kursi itu — ia bisa bertahan meski satu kaki agak pendek selama dua kaki lainnya cukup kuat. Namun bila dua kaki sekaligus patah, kursi itu akan roboh tak peduli seberapa keras orang itu berusaha duduk tegak. Krisis legitimasi terjadi tepat ketika tumpuan-tumpuan itu runtuh bersamaan, seperti yang dialami Orde Baru ketika kaki performa ekonomi patah dihantam krisis 1997 sementara kaki rasional-legal sudah lama rapuh karena tidak pernah dibangun dengan sungguh-sungguh.

CONTOH

Kasus Indonesia memberikan ilustrasi bertahap yang sangat instruktif. Pertama, pada masa awal Orde Baru (1966-1975), legitimasi Soeharto bertumpu kuat pada karisma militer dan trauma kolektif atas kekacauan 1965 — warga menerima kekuasaannya karena ia dianggap penyelamat stabilitas. Kedua, memasuki periode 1975-1994, tumpuan bergeser ke legitimasi performa: pertumbuhan ekonomi rata-rata 7 persen per tahun, swasembada pangan 1984, dan ekspansi sekolah dasar menjadi argumen utama bahwa rezim layak didukung meski tidak demokratis. Ketiga, ketika krisis moneter 1997-1998 menghancurkan klaim performa tersebut, dan basis kharismatik sudah memudar karena Soeharto menua dan sakit, tidak ada basis rasional-legal yang otentik sebagai penopang terakhir — sehingga rezim kolaps dalam hitungan bulan. Sebaliknya, Indonesia pasca-Reformasi secara bertahap membangun legitimasi rasional-legal yang lebih kokoh melalui Mahkamah Konstitusi (berdiri 2003), pemilu presiden langsung (2004), dan pemekaran daerah yang memperluas partisipasi politik lokal, sehingga lebih tahan terhadap guncangan individual dibanding rezim sebelumnya [Budiardjo 2008].

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa rezim yang memiliki konstitusi dan menggelar pemilu secara otomatis memiliki legitimasi rasional-legal yang kuat. Pembetulannya: legitimasi rasional-legal bukan soal ada-tidaknya teks konstitusi atau jadwal pemilu, melainkan soal apakah aturan tersebut benar-benar mengikat penguasa dan ditegakkan secara imparsial. Sebuah rezim dapat

memiliki konstitusi tertulis yang tebal namun tetap beroperasi secara otoritarian bila lembaga peradilan dikendalikan eksekutif, hasil pemilu bisa dimanipulasi, dan hak-hak dasar warga diabaikan. Habermas menyebut kondisi ini sebagai krisis legitimasi tersembunyi: wajah luarnya legal, tetapi substansi komunikatif-deliberatifnya kosong. Oleh karena itu, analisis komparatif yang baik harus melampaui formalitas dokumen dan memeriksa praktik aktual kekuasaan menggunakan bukti empiris yang dapat diverifikasi.

RANGKUMAN

- Negara, pemerintah, dan pemerintahan merupakan tiga konsep yang berbeda secara definisi, ruang lingkup, dan fungsi, sehingga tidak dapat digunakan secara bergantian tanpa konsekuensi analitis.
- Negara sebagai entitas berdaulat ditopang oleh empat unsur konstitutif — wilayah, penduduk, pemerintah, dan kedaulatan — yang seluruhnya terpenuhi dan dapat dikonfirmasi dalam konteks Indonesia.
- Weber mengidentifikasi tiga tipe murni legitimasi kekuasaan — tradisional, kharismatik, dan rasional-legal — yang masing-masing memiliki premis berbeda tentang mengapa warga mematuhi otoritas.
- Setiap rezim pemerintahan bertumpu pada satu atau kombinasi basis legitimasi yang dapat diidentifikasi melalui bukti historis dan institusional, bukan sekadar klaim penguasa.
- Pemahaman atas perbedaan konseptual dan tipe legitimasi ini menjadi prasyarat analitis untuk mengkaji krisis legitimasi dan teori kontemporer yang akan dibahas pada pertemuan berikutnya.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Syafiie, I. K. (2011); Budiardjo, M. (2008); Heywood, A. (2013); Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983).

PERTEMUAN 10

Teori Legitimasi Kekuasaan Kontemporer dan Krisis Legitimasi

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

42. Membedakan konsep negara, pemerintah, dan pemerintahan dalam tabel konseptual dengan minimal 3 dimensi pembeda (definisi, ruang lingkup, contoh);Membandingkan minimal 2 teori legitimasi kekuasaan (mis. tradisional-Weber vs. deliberatif-Habermas) dengan menyebutkan premis utama dan implikasinya terhadap praktik pemerintahan
43. Membandingkan teori legitimasi kekuasaan klasik dan kontemporer (demokratis, konstitusional, berbasis kinerja) dengan menunjukkan persamaan dan perbedaan asumsi dasarnya
44. Menganalisis kasus krisis legitimasi pemerintahan di Indonesia atau Kawasan Timur Indonesia menggunakan minimal dua teori legitimasi secara argumentatif
45. Mengevaluasi hubungan antara legitimasi kekuasaan dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan bukti empiris dari studi kasus
46. Menyajikan argumen tertulis yang sistematis, berbasis sumber primer/sekunder yang dikutip secara jujur, tentang kondisi legitimasi suatu unit pemerintahan

Pendahuluan

Pertemuan ke-9 telah meletakkan fondasi konseptual mengenai negara, pemerintah, dan pemerintahan, sekaligus memperkenalkan teori legitimasi kekuasaan klasik dalam bingkai Weberian. Pertemuan ke-10 ini melanjutkan dan memperdalam pembahasan tersebut dengan bergerak ke ranah kontemporer: bagaimana legitimasi kekuasaan dijelaskan oleh teori deliberatif, konstitusional, dan berbasis kinerja, serta bagaimana ketiga pendekatan itu berhadapan dengan gejala krisis legitimasi yang nyata terjadi di sejumlah unit pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya Kawasan Timur Indonesia.

Penguasaan materi ini bersifat strategis karena legitimasi bukan sekadar konsep normatif, melainkan variabel penjelas yang menentukan stabilitas, efektivitas, dan keberterimaan publik atas penyelenggaraan pemerintahan. Kemampuan menganalisis krisis legitimasi secara argumentatif dan berbasis teori yang relevan akan menjadi modal epistemologis yang terus dipakai pada pertemuan-pertemuan berikutnya, terutama ketika mahasiswa mengkaji fungsi pemerintahan, relasi negara-masyarakat sipil, dan dinamika demokrasi lokal. Nilai Service dan Nationalism yang menjadi penciri ICHSA-N menjadi lensa etis yang mengiringi seluruh analisis pertemuan ini.

A. Negara, Pemerintah, dan Pemerintahan: Penegasan Tabel Konseptual

Tiga konsep negara, pemerintah, dan pemerintahan sering dipertukarkan secara sembrono dalam percakapan sehari-hari maupun dalam dokumen kebijakan, padahal ketiganya merujuk pada entitas dan proses yang secara analitis berbeda. Negara adalah konstruksi politik-hukum yang bersifat permanen, mencakup wilayah, penduduk, kedaulatan, dan pengakuan internasional sebagaimana dirumuskan dalam Konvensi Montevideo 1933. Pemerintah adalah organ atau institusi yang pada periode tertentu diberi mandat untuk menjalankan kekuasaan negara; ia bersifat temporer dan dapat berganti melalui pemilihan, kudeta, atau mekanisme konstitusional lainnya. Pemerintahan, sebaliknya, adalah proses dinamis penyelenggaraan urusan publik yang melibatkan interaksi antara institusi formal, aktor non-negara, dan mekanisme pengambilan keputusan, sehingga cakupannya jauh lebih luas dari sekadar aktivitas kabinet atau birokrasi.

Dalam kerangka studi ilmu pemerintahan kontemporer, perbedaan ketiga konsep ini bukan sekadar latihan semantik, melainkan prasyarat analitis untuk mendiagnosis krisis legitimasi secara tepat. Ketika warga di Kabupaten Mamberamo Raya, Papua, menolak keputusan kepala daerah mengenai alokasi dana otonomi khusus, yang mengalami krisis bukan negara Indonesia sebagai entitas berdaulat, melainkan legitimasi pemerintah daerah setempat sebagai organ pelaksana dan proses pemerintahan yang dianggap tidak partisipatif. Merujuk pada Budiardjo (2008), negara memiliki sifat memaksa, memonopoli, dan mencakup semua; sifat-sifat ini tidak otomatis menempel pada pemerintah yang berkuasa, apalagi pada setiap episode proses pemerintahan. Dengan memahami lapisan-lapisan ini, mahasiswa dapat menganalisis secara lebih presisi di tingkat mana sebuah persoalan legitimasi terjadi dan intervensi kebijakan apa yang relevan untuk mengatasinya.

Tabel konseptual yang disajikan pada sub-bab ini menggunakan lima dimensi pembeda: definisi inti, sifat keberadaan, ruang lingkup, subjek/pelaku, dan contoh kontekstual. Lima dimensi ini dipilih karena bersifat saling melengkapi dan sekaligus operasional untuk keperluan analisis kasus di sub-bab C dan D berikutnya. Dimensi definisi inti menjawab pertanyaan 'apakah ini'; dimensi sifat keberadaan menjawab 'seberapa permanen'; dimensi ruang lingkup menjawab 'seberapa luas'; dimensi subjek/pelaku menjawab 'siapa yang terlibat'; dan dimensi contoh kontekstual menghubungkan abstraksi teoretis dengan realitas konkret di Indonesia, termasuk kawasan timur. Pendekatan tabel berlapis semacam ini sejalan dengan metode pembelajaran berbasis kasus yang dianjurkan dalam KPT 2024, di mana mahasiswa tidak hanya menerima definisi tetapi juga dilatih menggunakannya sebagai alat pisah-analisis ketika menghadapi data lapangan yang kompleks dan tumpang-tindih.

Tabel 10.1 Perbandingan Konseptual: Negara, Pemerintah, dan Pemerintahan

Dimensi Pembeda	Negara	Pemerintah	Pemerintahan
Definisi Inti	Kesatuan politik-hukum yang memiliki wilayah, penduduk, kedaulatan, dan pengakuan internasional	Organ atau institusi yang diberi mandat untuk menjalankan kekuasaan negara pada periode tertentu	Proses dinamis penyelenggaraan urusan publik yang melibatkan institusi formal dan aktor non-negara
Sifat Keberadaan	Permanen; tidak bergantung pada siapa yang berkuasa	Temporer; dapat berganti melalui pemilu, suksesi, atau mekanisme konstitusional	Berlangsung terus-menerus; bersifat proses, bukan entitas tunggal
Ruang Lingkup	Mencakup seluruh aspek kehidupan warga dalam batas kedaulatan; bersifat monopoli kekerasan sah (Weber)	Terbatas pada struktur eksekutif, legislatif, yudikatif yang sedang menjabat	Lebih luas dari pemerintah; melibatkan NGO, sektor swasta, masyarakat sipil, dan tata kelola multi-level
Subjek/Pelaku	Seluruh elemen bangsa sebagai satu kesatuan (rakyat, wilayah, kedaulatan)	Pejabat dan aparatur negara yang sedang memegang jabatan resmi	Beragam aktor: birokrat, politisi, masyarakat sipil, lembaga adat, dunia usaha, dan lembaga internasional
Contoh Kontekstual (Indonesia)	Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdiri sejak 17	Kabinet Merah Putih di bawah Presiden Prabowo Subianto	Proses musyawarah perencanaan pembangunan

Dimensi Pembeda	Negara	Pemerintah	Pemerintahan
	Agustus 1945 dan diakui secara internasional	(2024-2029) atau Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah periode 2024-2029	(Musrenbang) di Kabupaten Seram Bagian Barat yang melibatkan kepala desa, LSM, dan DPRD
Relevansi terhadap Legitimasi	Legitimasi negara bersandar pada kedaulatan historis dan pengakuan internasional; jarang dipersoalkan dalam kondisi normal	Legitimasi pemerintah diukur dari prosedur perolehan kekuasaan (pemilu, penunjukan konstitusional) dan penerimaan publik	Legitimasi proses pemerintahan diukur dari partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan keluaran kebijakan yang dirasakan warga

[Gambar 10.1 belum diunggah]

Gambar 10.1 Diagram berlapis tiga (nested diagram): lapisan terluar berlabel NEGARA berisi elemen wilayah, penduduk, dan kedaulatan; lapisan tengah berlabel PEMERINTAH berisi struktur eksekutif-legislatif-yudikatif dengan tanda panah bergantian menunjukkan sifat temp

ANALOGI

Bayangkan sebuah rumah sakit daerah di Makassar. Rumah sakit sebagai institusi yang berdiri, memiliki izin operasional, dan aset gedung adalah padanan negara: ia ada sebelum dan sesudah pergantian direktur. Direktur beserta jajaran manajer yang menjabat saat ini adalah padanan pemerintah: mereka temporer, bisa diganti, dan kewenangan mereka bersumber dari SK pengangkatan. Sedangkan seluruh proses pelayanan kesehatan yang berlangsung setiap hari, mulai dari pendaftaran pasien, operasi, koordinasi dengan BPJS, hingga pengaduan keluarga pasien, itulah padanan pemerintahan: sebuah proses berkelanjutan yang melibatkan banyak aktor jauh melampaui direktur dan manajernya.

CONTOH

Kasus Pilkada Kabupaten Tolikara, Papua, tahun 2020 dapat digunakan secara bertahap untuk mempraktikkan pembedaan ini. Pertama, mahasiswa mengidentifikasi bahwa Indonesia sebagai negara tidak mengalami perubahan apa pun dari peristiwa ini: NKRI tetap berdaulat dan diakui. Kedua, mahasiswa mencatat bahwa yang berubah adalah komposisi pemerintah daerah: kepala daerah terpilih yang baru membawa tim dan agenda kebijakan berbeda. Ketiga, mahasiswa menganalisis bahwa proses pemerintahan di Tolikara kemudian menghadapi

tantangan legitimasi karena sebagian warga menilai proses pemungutan suara tidak mencerminkan aspirasi komunitas adat setempat, sehingga ketidakpercayaan muncul pada dimensi proses, bukan pada keberadaan negara. Dengan tahapan analisis ini, mahasiswa berlatih menggunakan tiga konsep sebagai alat pisah-analisis yang presisi, bukan sebagai label yang dipertukarkan bebas.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling lazim di kalangan mahasiswa semester awal adalah keyakinan bahwa 'ganti pemerintah berarti ganti negara' atau sebaliknya, 'negara dan pemerintah itu sama saja'. Keyakinan pertama muncul dari kebingungan antara sifat temporer pemerintah dengan kontinuitas negara; keyakinan kedua muncul dari kebiasaan media yang menyebut 'pemerintah Indonesia' padahal yang dimaksud adalah aparatur kabinet. Pembetulannya: negara adalah wadah permanen yang melampaui individu atau partai mana pun yang berkuasa; pemerintah hanyalah salah satu organ fungsional negara yang bekerja dalam batas konstitusi. Miskonsepsi kedua yang juga umum adalah menganggap pemerintahan identik dengan birokrasi; padahal konsep governance atau pemerintahan dalam arti luas justru menekankan bahwa tata kelola publik yang efektif mensyaratkan keterlibatan aktor di luar birokrasi, termasuk lembaga adat Maluku atau Dewan Adat Papua, sebagai mitra yang memiliki otoritas sosial tersendiri.

B. Pergeseran Paradigma: Dari Legitimasi Klasik ke Legitimasi Kontemporer

Max Weber merumuskan tiga tipe legitimasi yang selama satu abad lebih menjadi kerangka rujukan utama ilmu pemerintahan: legitimasi tradisional yang bersandar pada kebiasaan turun-temurun, legitimasi kharismatik yang bertumpu pada kualitas luar biasa seorang pemimpin, dan legitimasi legal-rasional yang didasarkan pada aturan impersonal dan prosedur birokratis. Ketiga tipe ini menjawab pertanyaan mendasar mengapa warga mematuhi perintah penguasa. Dalam praktik pemerintahan Indonesia pasca-Proklamasi, legitimasi legal-rasional perlahan menggantikan legitimasi tradisional kesultanan-kesultanan lokal, meski di beberapa wilayah Kawasan Timur Indonesia seperti Kesultanan Tidore dan Bima, otoritas tradisional tetap hidup berdampingan dengan struktur pemerintahan formal. Premis utama Weber adalah bahwa legitimasi bersumber dari kepercayaan subjektif warga

terhadap keabsahan tatanan yang ada, bukan dari kualitas objektif hasil pemerintahan itu sendiri.

Paradigma kontemporer bergeser secara fundamental dari pertanyaan 'apakah kekuasaan ini sah secara prosedural' menuju 'apakah proses pengambilan keputusannya adil dan terbuka untuk diperdebatkan secara publik'. Jürgen Habermas memperkenalkan legitimasi deliberatif yang menegaskan bahwa kekuasaan hanya sah bila keputusan-keputusannya melewati proses diskursus publik bebas dari paksaan, di mana semua pihak yang terdampak memiliki kesempatan setara untuk berargumentasi. Selain Habermas, teori legitimasi demokratis kontemporer menekankan partisipasi aktif warga melampaui sekadar pemilihan umum, sementara teori legitimasi konstitusional menekankan supremasi konstitusi sebagai kontrak sosial tertinggi, dan teori legitimasi berbasis kinerja atau output legitimacy yang dikembangkan Fritz Scharpf menegaskan bahwa pemerintahan dianggap sah bila terbukti menghasilkan kesejahteraan konkret bagi warga. Ketiga pendekatan kontemporer ini berbagi asumsi dasar bahwa legitimasi bersifat dinamis dan harus terus-menerus diperbarui melalui interaksi antara pemerintah dan warga, bukan sesuatu yang diberikan sekali selamanya lewat ritual pelantikan atau teks konstitusi.

Pergeseran ini bukan sekadar perubahan istilah akademik, melainkan memiliki implikasi langsung terhadap praktik pemerintahan. Dalam kerangka Weber, seorang kepala daerah yang terpilih melalui prosedur pemilu yang sah sudah dengan sendirinya memiliki legitimasi legal-rasional, terlepas dari seberapa buruk kinerjanya. Namun dalam kerangka kontemporer, legitimasi kepala daerah yang sama dapat terkikis habis apabila ia mengabaikan deliberasi publik, melanggar konstitusi, atau gagal menghadirkan pelayanan dasar yang terukur. Implikasi praktisnya di Indonesia tampak pada fenomena menurunnya tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga pemerintahan yang prosedurnya formal-sah tetapi outputnya dirasakan tidak adil, sebagaimana tercermin dalam berbagai survei kepercayaan publik dan meningkatnya aksi protes di daerah-daerah yang merasa diabaikan oleh pusat, termasuk di Papua dan Nusa Tenggara Timur. Hal ini menunjukkan bahwa nilai-nilai integritas dan keberpihakan pada layanan publik bukan lagi sekadar tuntutan etis, melainkan prasyarat struktural bagi kelangsungan legitimasi sebuah pemerintahan.

Penting dicatat bahwa keempat teori legitimasi kontemporer ini tidak sepenuhnya membuang warisan Weber, melainkan memperluas dan merevisinya sesuai realitas tata kelola modern yang lebih kompleks. Legitimasi demokratis memperluas legitimasi legal-rasional Weber dengan menambahkan dimensi partisipasi substantif. Legitimasi konstitusional mempertegas unsur rule of law yang sudah ada dalam tipe legal-rasional Weber tetapi kini menempatkan konstitusi sebagai batas tertinggi yang tidak bisa diterobos oleh mayoritas sekalipun. Legitimasi berbasis kinerja bahkan

melampaui seluruh skema Weber dengan menegaskan bahwa hasil dan dampak nyata bagi warga adalah komponen legitimasi yang tidak bisa diabaikan. Dalam konteks pendidikan ilmu pemerintahan, memahami pergeseran paradigma ini melatih mahasiswa untuk menganalisis krisis legitimasi secara berlapis: sebuah kasus bisa sekaligus menunjukkan kegagalan deliberasi ala Habermas, pelanggaran konstitusi, sekaligus defisit kinerja dalam skema Scharpf, sehingga diagnosis dan rekomendasinya pun harus bersifat multidimensi.

Tabel 10.2 Perbandingan Teori Legitimasi Klasik (Weber) dan Kontemporer

Dimensi	Legitimasi Tradisional (Weber)	Legitimasi Legal-Rasional (Weber)	Legitimasi Deliberatif (Habermas)	Legitimasi Berbasis Kinerja (Scharpf)
Sumber keabsahan	Adat dan tradisi turun-temurun	Prosedur hukum dan aturan impersonal	Diskursus publik bebas paksaan	Hasil nyata bagi kesejahteraan warga
Premis utama	Kekuasaan sah karena selalu begitu adanya	Kekuasaan sah karena diperoleh lewat aturan yang berlaku	Kekuasaan sah bila keputusannya dapat dipertanggungjawabkan secara argumen publik	Kekuasaan sah bila menghasilkan output yang adil dan efektif
Peran warga	Pasif, patuh pada tatanan lama	Patuh pada aturan, bukan pada individu	Aktif sebagai peserta deliberasi	Aktif sebagai evaluator kinerja
Risiko utama	Stagnasi dan resistensi perubahan	Birokratisme tanpa substansi	Elitisme deliberasi dan eksklusi kelompok lemah	Populisme dan pengabaian prosedur
Contoh konteks Indonesia	Otoritas Kesultanan Tidore dalam tata kelola adat	Pilkada dan administrasi negara berbasis UU	Musrenbang partisipatif yang ideal	Penilaian SAKIP dan survei kepuasan layanan publik

[Gambar 10.2 belum diunggah]

Gambar 10.2 Diagram alur pergeseran paradigma legitimasi: sumbu horizontal menunjukkan dimensi waktu dari era pra-modern hingga kontemporer; sumbu vertikal menunjukkan sumber legitimasi dari otoritas personal menuju output dan diskursus; empat kotak berwarna berbeda

ANALOGI

Bayangkan sebuah warung makan keluarga yang sudah turun-temurun dipercaya

karena nama besar leluhurnya -- itulah legitimasi tradisional. Ketika warung itu kemudian mendapat izin usaha resmi dari Dinas Kesehatan, ia memperoleh legitimasi legal-rasional. Namun pelanggan modern tidak cukup puas dengan izin resmi saja: mereka ingin diajak berdiskusi soal menu dan harga melalui ulasan terbuka di media sosial, yang mencerminkan legitimasi deliberatif. Dan pada akhirnya, warung itu hanya akan terus dipercaya bila makanannya benar-benar enak, bersih, dan harganya terjangkau, yakni legitimasi berbasis kinerja. Sebuah pemerintahan modern menghadapi keempat tuntutan ini secara bersamaan.

CONTOH

Kasus Pemerintah Provinsi Papua pada awal penerapan Otonomi Khusus (Otsus) 2001 dapat dianalisis secara bertahap menggunakan keempat kerangka. Pertama, Otsus memberikan pengakuan terhadap otoritas adat Majelis Rakyat Papua, yang merupakan pelembagaan legitimasi tradisional ke dalam struktur legal-rasional. Kedua, secara legal-rasional, dana Otsus disalurkan melalui mekanisme APBD yang sah berdasarkan undang-undang. Ketiga, ketika Musrenbang di tingkat kampung tidak berjalan efektif dan masyarakat adat tidak memiliki ruang deliberasi yang setara, legitimasi deliberatif mulai defisit. Keempat dan paling krusial, ketika setelah dua dekade Indeks Pembangunan Manusia Papua tetap terendah nasional meski dana Otsus mencapai ratusan triliun rupiah, legitimasi berbasis kinerja runtuh, dan inilah yang mendorong desakan revisi Otsus pada 2021. Analisis bertahap ini menunjukkan bahwa satu kasus nyata dapat sekaligus menguji keempatnya.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul di kalangan mahasiswa adalah anggapan bahwa teori legitimasi kontemporer seperti deliberatif Habermas dan berbasis kinerja Scharpf telah menggantikan atau membatalkan skema Weber sepenuhnya, sehingga Weber dianggap sudah tidak relevan. Pembetulanannya: Weber membangun kerangka analitis sosiologis tentang bagaimana warga meyakini keabsahan kekuasaan, dan kerangka itu tetap valid sebagai fondasi. Teori-teori kontemporer tidak membatalkan Weber melainkan menambahkan lapisan analitis baru yang menjawab keterbatasannya dalam menjelaskan fenomena pemerintahan abad ke-21, di mana warga tidak lagi sekadar percaya secara pasif tetapi secara aktif menuntut akuntabilitas proses dan hasil. Seorang analis pemerintahan yang cakap justru menggunakan keduanya secara komplementer: Weber untuk memahami basis struktural kepatuhan, Habermas dan Scharpf untuk mendiagnosis erosi kepercayaan publik yang terjadi di atas fondasi struktural tersebut.

C. Krisis Legitimasi Pemerintahan Daerah di Kawasan Timur Indonesia: Analisis Kasus

Krisis legitimasi tidak selalu berbentuk kudeta atau revolusi yang dramatis; lebih sering ia hadir sebagai erosi bertahap kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah, yang kemudian mengendap menjadi resistensi kolektif, rendahnya partisipasi pemilih, hingga konflik agraria dan sumber daya alam yang berulang. Di Kawasan Timur Indonesia (KTI), fenomena ini memiliki tekstur khusus karena legitimasi pemerintahan daerah harus bekerja di atas tiga lapis ketegangan sekaligus: ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah yang belum tuntas, keragaman otoritas adat yang tidak selalu diakui formal oleh negara, serta kapasitas birokrasi lokal yang terbatas dalam menerjemahkan mandat demokrasi menjadi pelayanan nyata. Menggunakan kerangka Weber, krisis terjadi ketika sumber legitimasi yang diklaim pemerintah daerah -- baik legal-rasional melalui pemilihan langsung maupun tradisional melalui kedekatan dengan elit adat -- gagal diterima sebagai sah oleh sebagian besar warga. Habermas menambahkan dimensi lain: krisis juga diproduksi oleh ketiadaan ruang diskursif yang setara, di mana komunitas adat, perempuan, dan kelompok marjinal tidak dapat mempersoalkan kebijakan secara terbuka tanpa risiko pengucilan atau kriminalisasi [Budiardjo 2008; Huda 2005].

Kasus Kabupaten Pegunungan Bintang di Papua Pegunungan menyediakan ilustrasi yang dapat dianalisis secara berlapis. Sepanjang 2015-2022, beberapa kepala daerah di wilayah ini menghadapi gelombang ketidakpercayaan yang diekspresikan melalui demonstrasi berulang, pemblokiran jalan, dan boikot program pemerintah, meskipun mereka terpilih melalui mekanisme Pilkada yang secara prosedural sah. Dari sudut pandang legitimasi demokratis-prosedural, kemenangan Pilkada seharusnya menjadi sumber otoritas yang cukup; tetapi dari sudut pandang legitimasi berbasis kinerja, warga menolak mengakui otoritas itu karena anggaran Dana Otonomi Khusus tidak terdistribusi ke kampung-kampung, layanan kesehatan dan pendidikan stagnan, dan pejabat daerah dinilai lebih responsif kepada jaringan patronase daripada kepada konstituen. Ini persis yang oleh Habermas disebut sebagai defisit rasionalitas komunikatif: prosedur demokrasi dijalankan, tetapi tanpa deliberasi substantif yang menjangkau komunitas adat terpencil. Legitimasi konstitusional pun rapuh karena regulasi otonomi khusus ditafsirkan berbeda antara pemerintah daerah, tokoh adat, dan Majelis Rakyat Papua, sehingga tidak ada kesepakatan bersama tentang siapa sebenarnya yang berwenang atas apa [Labolo 2010; Ndraha 2003].

Kasus Nusa Tenggara Timur (NTT) menghadirkan dimensi krisis yang berbeda namun saling melengkapi. Konflik tata kelola di sejumlah kabupaten di Pulau Flores dan Sumba, khususnya yang berkaitan dengan izin tambang dan alih fungsi lahan adat, menunjukkan bagaimana legitimasi pemerintahan daerah runtuh bukan karena ketidakhadiran prosedur demokrasi, melainkan karena kebijakan yang diambil dianggap mengkhianati mandat perlindungan tanah leluhur yang secara kultural merupakan sumber legitimasi terdalam bagi masyarakat setempat. Dengan menggunakan kerangka Weber, situasi ini menggambarkan konflik antara legitimasi legal-rasional yang digunakan pemerintah daerah untuk mengesahkan izin usaha pertambangan, dan legitimasi tradisional yang diklaim komunitas adat untuk melindungi wilayah ulayat. Dari perspektif Habermas, penerbitan izin tanpa konsultasi publik yang bermakna -- sering kali hanya berupa sosialisasi satu arah -- adalah bentuk penyumbatan ruang deliberatif yang menghasilkan krisis legitimasi struktural. Analisis komparatif kedua kasus ini menunjukkan pola konvergen: krisis legitimasi di KTI bukan semata soal pemimpin yang tidak kompeten, melainkan soal ketidaksesuaian sistemik antara arsitektur formal otoritas negara dan basis sosial-kultural penerimaan kekuasaan di lapisan komunitas [Syafie 2011; Huda 2005].

Menelaah kedua kasus secara bersamaan mengungkap bahwa pemulihan legitimasi pemerintahan daerah di KTI memerlukan strategi yang melampaui sekadar perbaikan kinerja teknis birokrasi. Nilai *Adaptability* dan *Harmony* dalam etos ICHSA-N relevan di sini: pemerintah daerah perlu mengadaptasi mekanisme partisipasi agar mencakup forum adat dan lembaga komunitas, bukan hanya musrenbang formal yang kerap didominasi oleh kelompok yang sudah memiliki akses. Dari perspektif *technopreneurship* pemerintahan, inovasi seperti sistem pelaporan kinerja berbasis komunitas, pemetaan wilayah adat partisipatif, dan kanal aspirasi digital yang dirancang inklusif dapat menjadi instrumen pembangun kepercayaan yang terukur. Namun perbaikan mekanisme saja tidak mencukupi jika tidak disertai perubahan orientasi pejabat dari logika patron-klien menuju akuntabilitas publik yang sesungguhnya; nilai *Integrity* dalam hal ini bukan slogan, melainkan standar perilaku yang dapat diverifikasi melalui keterbukaan informasi anggaran dan ketaatan pada prosedur pengambilan keputusan berbasis bukti [Budiardjo 2008; Labolo 2010].

Tabel 10.3 Perbandingan Krisis Legitimasi: Kasus Papua Pegunungan dan Nusa Tenggara Timur

Dimensi Analisis	Papua Pegunungan (mis. Pegunungan Bintang)	Nusa Tenggara Timur (mis. Flores/Sumba)
Pemicu utama krisis	Kegagalan distribusi anggaran Otsus dan absensi layanan dasar di kampung terpencil	Penerbitan izin tambang dan alih fungsi lahan adat tanpa konsultasi bermakna

Dimensi Analisis	Papua Pegunungan (mis. Pegunungan Bintang)	Nusa Tenggara Timur (mis. Flores/Sumba)
Sumber legitimasi yang diklaim pemerintah	Legal-rasional: mandat Pilkada dan peraturan otonomi daerah	Legal-rasional: izin usaha pertambangan berdasarkan regulasi pusat dan daerah
Sumber legitimasi yang diklaim komunitas	Tradisional: otoritas adat dan kedekatan sosio-kultural pemimpin lokal	Tradisional: hak ulayat atas tanah leluhur sebagai sumber identitas dan keberlangsungan hidup
Bentuk ekspresi krisis	Demonstrasi, pemblokiran jalan, boikot program pemerintah	Resistensi kolektif, gugatan hukum adat, mobilisasi komunitas antarkampung
Defisit deliberatif (Habermas)	Musrenbang tidak menjangkau komunitas terpencil; dominasi elit lokal	Sosialisasi satu arah; masyarakat adat tidak dilibatkan dalam penyusunan kebijakan perizinan
Implikasi bagi efektivitas	Program pembangunan terhambat; dana tidak terserap atau diselewengkan	Konflik berkepanjangan menghambat investasi dan memperburuk kesejahteraan komunitas

[Gambar 10.3 belum diunggah]

Gambar 10.3 Diagram dua panel berdampingan: panel kiri menggambarkan peta skematik wilayah Papua Pegunungan dengan penanda titik konflik dan jalur distribusi Dana Otsus yang terputus; panel kanan menggambarkan peta skematik Pulau Flores/Sumba dengan penanda wilayah u

ANALOGI

Bayangkan sebuah koperasi kampung yang pengurusnya terpilih secara sah dalam rapat anggota, tetapi kemudian mengambil keputusan besar -- misalnya menjual tanah koperasi -- tanpa pernah mengumumkan agenda atau meminta pendapat anggota. Secara prosedural, pengurus itu sah; tetapi secara substansial, anggota merasa dikhianati dan berhenti membayar iuran, tidak hadir dalam rapat, bahkan mendirikan koperasi tandingan. Inilah persis yang terjadi dalam krisis legitimasi pemerintahan daerah: prosedur pemilihan yang sah tidak otomatis menghasilkan penerimaan kekuasaan jika praktik pemerintahan sehari-hari memutus hubungan antara pejabat dan komunitas yang diwakilinya.

CONTOH

Langkah analisis kasus secara bertahap: Pertama, identifikasi sumber legitimasi yang diklaim pemerintah daerah (mis. hasil Pilkada = legitimasi legal-rasional). Kedua, identifikasi basis legitimasi yang diakui komunitas (mis. hak ulayat = legitimasi tradisional). Ketiga, petakan titik konflik: apakah kebijakan yang diambil memperkuat atau justru merusak basis legitimasi komunitas? Keempat, terapkan uji deliberatif Habermas: apakah ada forum diskursif yang setara di mana komunitas dapat mempersoalkan kebijakan tanpa tekanan? Kelima, tarik kesimpulan argumentatif: krisis legitimasi bersumber dari ketidaksesuaian antara klaim otoritas formal dan basis sosial penerimaan kekuasaan, bukan semata dari kegagalan teknis birokrasi. Contoh konkret: Pemda Kabupaten X menerbitkan izin tambang berdasarkan Perda (klaim legal-rasional), tetapi komunitas adat menolak karena lahan tersebut adalah wilayah ulayat yang tidak pernah dilepaskan secara sah (klaim tradisional), dan proses penerbitan izin tidak melibatkan Musyawarah Adat (defisit deliberatif). Hasilnya: demonstrasi, pemblokiran alat berat, dan hilangnya kepercayaan terhadap pemerintah daerah secara meluas.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum yang harus diluruskan: banyak mahasiswa dan bahkan praktisi pemerintahan beranggapan bahwa kemenangan dalam pemilihan kepala daerah yang bebas dan adil secara otomatis menghasilkan legitimasi yang penuh dan tahan lama. Anggapan ini keliru karena legitimasi bukan peristiwa sekali waktu yang diperoleh saat hari pencoblosan, melainkan proses berkelanjutan yang harus diperbarui melalui kinerja, akuntabilitas, dan partisipasi warga dalam setiap siklus kebijakan. Pembetulannya: legitimasi prosedural (menang Pilkada) adalah syarat perlu tetapi bukan syarat cukup; legitimasi substantif dibangun dan dipertahankan melalui responsivitas, transparansi, dan keterbukaan terhadap kritik -- dan dapat runtuh meskipun pemimpin tersebut belum habis masa jabatannya, jika praktik pemerintahannya terbukti mengabaikan kepentingan komunitas yang diwakilinya.

D. Legitimasi dan Efektivitas Pemerintahan: Evaluasi Berbasis Bukti Empiris

Legitimasi dan efektivitas pemerintahan sering diperlakukan seolah merupakan dua hal yang sejajar dan dapat saling menggantikan, padahal keduanya adalah variabel yang berbeda secara konseptual namun saling mempengaruhi secara kausal. Legitimasi merujuk pada pengakuan publik terhadap hak pemerintah untuk

memerintah, sedangkan efektivitas merujuk pada kemampuan pemerintah menghasilkan output kebijakan yang sesuai tujuan. Studi komparatif Rothstein dan Teorell (2008) membedakan keduanya secara tegas: suatu pemerintahan dapat efektif tanpa dianggap legitim oleh warganya, dan sebaliknya dapat memiliki legitimasi tinggi namun gagal menghasilkan layanan publik yang memadai. Hubungan antara keduanya bersifat dinamis dan kontekstual, bergantung pada kondisi institusional, tingkat kepercayaan sosial, serta kualitas proses deliberatif yang berlangsung di masing-masing unit pemerintahan.

Bukti empiris dari berbagai studi menunjukkan bahwa legitimasi prosedural dan legitimasi berbasis kinerja bekerja melalui mekanisme yang berbeda dalam mendorong efektivitas pemerintahan. Legitimasi prosedural, yang bersumber dari kepatuhan terhadap aturan dan keterbukaan proses, menciptakan kepatuhan warga secara sukarela sehingga biaya implementasi kebijakan menjadi lebih rendah. Tyler (2006) dalam studinya tentang kepatuhan hukum menemukan bahwa warga yang menilai prosedur pemerintah adil cenderung mematuhi regulasi bahkan tanpa sanksi eksplisit, suatu temuan yang kemudian direplikasi dalam konteks pelayanan publik di Asia Tenggara termasuk Indonesia oleh berbagai peneliti administrasi publik. Legitimasi berbasis kinerja, di sisi lain, bekerja melalui mekanisme kepuasan terhadap output: ketika pemerintah berhasil menyediakan infrastruktur, mengurangi angka kemiskinan, atau merespons bencana secara cepat, kepercayaan publik terbangun dan menghasilkan dukungan yang memperkuat kapasitas pemerintah untuk bertindak lebih jauh. Kedua mekanisme ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling menguatkan dalam siklus legitimasi-efektivitas yang dapat berputar ke arah positif maupun negatif tergantung konsistensi tindakan pemerintah.

Konteks Kawasan Timur Indonesia menyediakan laboratorium empiris yang kaya untuk menguji hubungan legitimasi dan efektivitas, karena kawasan ini menampilkan variasi yang lebar dalam kapasitas fiskal daerah, kualitas birokrasi, dan tingkat kepercayaan publik. Pemerintah daerah yang berhasil membangun legitimasi deliberatif melalui musyawarah perencanaan pembangunan yang inklusif, misalnya di beberapa kabupaten di Sulawesi Tengah dan Nusa Tenggara Timur, cenderung mencatatkan tingkat realisasi anggaran yang lebih tinggi dan keluhan publik yang lebih rendah, karena warga merasa memiliki peran dalam proses perumusan prioritas. Sebaliknya, daerah yang mengandalkan legitimasi semata-mata pada figur kepala daerah yang populer tanpa membangun kapasitas birokrasi rentan mengalami penurunan efektivitas secara tajam ketika tokoh tersebut diganti atau tersandung masalah hukum. Nilai adaptabilitas dan integritas dalam kepemimpinan pemerintahan daerah menjadi kunci: pemimpin yang adaptif terhadap kebutuhan warga dan konsisten menjaga kejujuran dalam pengelolaan sumber daya publik

terbukti lebih mampu mempertahankan siklus legitimasi-efektivitas yang produktif dalam jangka panjang.

Evaluasi berbasis bukti empiris terhadap hubungan legitimasi dan efektivitas mensyaratkan penggunaan indikator yang dapat diukur secara sistematis, bukan sekadar penilaian subjektif. Indikator legitimasi dapat meliputi tingkat partisipasi pemilihan, skor kepercayaan institusi dalam survei opini publik, serta tingkat kepatuhan pajak dan retribusi daerah; sedangkan indikator efektivitas dapat mencakup indeks pembangunan manusia, tingkat realisasi program prioritas, dan skor survei kepuasan layanan publik. Mahasiswa yang mengerjakan analisis kasus untuk pertemuan ini diharapkan mampu mengidentifikasi pasangan indikator ini dari sumber data sekunder yang dapat diverifikasi seperti laporan Badan Pusat Statistik, Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, atau hasil survei lembaga riset independen, bukan dari anggapan umum yang tidak bersumber. Pendekatan ini melatih sikap ilmiah yang jujur dalam mengutip sumber primer dan sekunder, selaras dengan nilai integritas akademik yang menjadi ciri lulusan Ilmu Pemerintahan UNISAN, sekaligus membekali mahasiswa dengan kecakapan analitik yang relevan untuk peran mereka kelak sebagai praktisi pemerintahan yang berbasis data di Kawasan Timur Indonesia.

Tabel 10.4 Perbandingan Mekanisme Legitimasi dan Implikasinya terhadap Efektivitas Pemerintahan

Dimensi	Legitimasi Prosedural	Legitimasi Berbasis Kinerja	Legitimasi Deliberatif
Sumber pengakuan publik	Kepatuhan terhadap aturan dan prosedur yang adil	Hasil nyata kebijakan yang dirasakan warga	Partisipasi aktif warga dalam proses pengambilan keputusan
Mekanisme mendorong efektivitas	Kepatuhan sukarela menekan biaya implementasi	Kepuasan output membangun dukungan untuk tindakan lanjut	Rasa memiliki kebijakan meningkatkan kerja sama warga
Kelemahan utama	Dapat menghasilkan birokrasi kaku tanpa hasil nyata	Rentan terhadap manipulasi angka dan pencitraan jangka pendek	Membutuhkan kapasitas fasilitasi dan waktu yang signifikan
Contoh indikator empiris	Tingkat kepatuhan pajak, partisipasi Pemilu	Skor IPM, realisasi anggaran, kepuasan layanan	Tingkat partisipasi Musrenbang, jumlah usulan warga terakomodasi
Relevansi di KTI	Daerah dengan tata	Daerah berbasis SDA	Daerah adat dengan

Dimensi	Legitimasi Prosedural	Legitimasi Berbasis Kinerja	Legitimasi Deliberatif
	kelola aturan kuat cenderung stabil	sering bergantung pada kinerja ekonomi	mekanisme musyawarah kuat menunjukkan kohesi lebih tinggi

[Gambar 10.4 belum diunggah]

Gambar 10.4 Diagram siklus dua arah antara legitimasi dan efektivitas pemerintahan: panah melingkar menunjukkan bagaimana legitimasi prosedural, deliberatif, dan berbasis kinerja masing-masing memberikan kontribusi input terhadap efektivitas (kotak tengah), dan efek

ANALOGI

Bayangkan sebuah warung makan yang baru dibuka di kampung. Pemilik warung mendapat kepercayaan awal warga karena dikenal jujur dalam menimbang porsi (legitimasi prosedural). Kepercayaan itu mendorongnya untuk melayani lebih banyak pelanggan, yang menghasilkan pendapatan untuk membeli peralatan lebih baik, yang pada akhirnya menghasilkan masakan lebih enak (efektivitas). Masakan yang enak kemudian menarik lebih banyak pelanggan dan memperkuat reputasi warung (legitimasi berbasis kinerja). Sebaliknya, jika pemilik warung ketahuan mengurangi porsi, kepercayaan runtuh, pelanggan pergi, pendapatan turun, dan warung akhirnya tutup. Siklus yang sama bekerja dalam pemerintahan: legitimasi yang terjaga mendukung kapasitas bertindak efektif, dan efektivitas yang terbukti memperbarui legitimasi.

CONTOH

Kabupaten Belu di Nusa Tenggara Timur pada periode 2010-2015 mengalami peningkatan skor Indeks Kepuasan Masyarakat terhadap layanan kesehatan dasar dari kategori 'kurang baik' ke 'baik' setelah pemerintah daerah melibatkan tokoh adat lokal dalam sosialisasi program Jaminan Kesehatan Daerah. Langkah pertama: pemerintah daerah mengidentifikasi rendahnya utilisasi Puskesmas meskipun fasilitas tersedia, suatu indikator efektivitas yang rendah. Langkah kedua: melalui forum deliberatif dengan tokoh adat, ditemukan bahwa warga tidak mempercayai prosedur administrasi karena dianggap berbelit dan diskriminatif, suatu masalah legitimasi prosedural. Langkah ketiga: pemerintah menyederhanakan prosedur dan menunjuk kader kesehatan dari kalangan adat sebagai penghubung, sehingga legitimasi meningkat. Langkah keempat: utilisasi Puskesmas naik signifikan, yang kemudian dicatat sebagai bukti efektivitas dalam LPPD dan memperkuat

kepercayaan warga. Kasus ini menunjukkan secara konkret bagaimana perbaikan legitimasi menjadi prasyarat bagi perbaikan efektivitas, bukan sekadar pelengkap.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum di kalangan mahasiswa adalah anggapan bahwa pemerintahan yang efektif dengan sendirinya akan mendapatkan legitimasi, sehingga cukup fokus pada hasil pembangunan tanpa perlu memperhatikan proses dan prosedur. Pembetulan: bukti empiris justru menunjukkan sebaliknya dalam banyak kasus. Pemerintahan otoriter yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi tinggi, seperti beberapa contoh rezim di Asia Timur, tetap mengalami krisis legitimasi ketika prosedur dianggap tidak adil dan partisipasi publik diblokir, karena warga tidak hanya mengevaluasi 'apa yang diberikan pemerintah' tetapi juga 'bagaimana cara pemerintah memerintah'. Di Indonesia pasca-Reformasi, sejumlah kepala daerah dengan rekam jejak pembangunan infrastruktur yang mengesankan justru kalah dalam pemilihan kepala daerah berikutnya karena dianggap arogan dalam proses pengambilan keputusan dan tidak responsif terhadap aspirasi warga, membuktikan bahwa efektivitas output tidak otomatis menghasilkan legitimasi jika prosedur dan deliberasi diabaikan.

RANGKUMAN

- Negara, pemerintah, dan pemerintahan merupakan tiga konsep yang berbeda dalam dimensi definisi, ruang lingkup, dan contoh empiris, sehingga tidak dapat digunakan secara bergantian tanpa kehilangan ketepatan analitis.
- Teori legitimasi kontemporer seperti legitimasi deliberatif Habermas, legitimasi konstitusional, dan legitimasi berbasis kinerja meluaskan asumsi dasar teori Weberian dengan memasukkan partisipasi, prosedur hukum, dan hasil kebijakan sebagai sumber keabsahan kekuasaan.
- Krisis legitimasi bukan peristiwa tunggal melainkan proses erosi kepercayaan publik yang dapat diidentifikasi melalui indikator-indikator empiris dan dijelaskan secara lebih tajam apabila lebih dari satu teori legitimasi diterapkan secara komparatif.
- Legitimasi dan efektivitas pemerintahan memiliki hubungan resiprokal: pemerintahan yang kehilangan legitimasi cenderung mengalami hambatan implementasi kebijakan, sementara ketidakefektifan yang berlangsung lama dapat mempercepat erosi legitimasi.
- Argumen akademis yang sahih tentang kondisi legitimasi harus dibangun di atas sumber yang dikutip secara jujur dan metodologi komparatif yang transparan,

mencerminkan nilai Integrity sebagai fondasi produksi pengetahuan ilmu pemerintahan.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). Comparative Government and Politics: An Introduction. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). Politics. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). Introduction to Political Science. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). Pengantar Ilmu Pemerintahan. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers.
- Heywood, A. (2013); Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016); Syafiie, I. K. (2011); Budiardjo, M. (2008).

PERTEMUAN 11

Fungsi Pemerintahan: Pelayanan, Pemberdayaan, dan Pembangunan

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

47. Mengidentifikasi penerapan minimal 3 fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan, pembangunan) dalam satu kasus pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia secara tertulis; Menilai efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan pada kasus yang dipilih berdasarkan minimal 2 kriteria yang ditetapkan (mis. responsivitas, akuntabilitas) dengan data/fakta pendukung
48. Menjelaskan tiga fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan) beserta karakteristik dan instrumen pelaksanaannya secara tepat
49. Mengidentifikasi landasan yuridis fungsi pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
50. Membedakan perwujudan ketiga fungsi pemerintahan pada konteks unit pemerintahan daerah di Sulawesi atau Kawasan Timur Indonesia dengan memberikan contoh konkret
51. Memilih kasus pemerintahan daerah yang relevan sebagai objek analisis fungsi pemerintahan pada sesi lanjutan (minggu 12)

Pendahuluan

Setelah pertemuan 9 dan 10 membangun fondasi konseptual tentang negara, pemerintah, dan legitimasi kekuasaan, pertemuan ini bergerak ke tataran fungsional: apa yang secara konkret dikerjakan pemerintah demi mewujudkan legitimasinya di hadapan masyarakat. Pertanyaan ini bukan sekadar teknis administratif, melainkan menyentuh inti ilmu pemerintahan sebagai disiplin yang berurusan dengan hubungan antara kekuasaan dan pelayanan kepada publik. Tanpa pemahaman tentang fungsi-fungsi substantif pemerintahan, analisis legitimasi yang telah dibangun pada pertemuan sebelumnya akan kehilangan pijakan empirisnya.

Dalam konteks Indonesia pascadesentralisasi, fungsi pemerintahan tidak lagi berpusat di Jakarta, melainkan tersebar hingga ke unit pemerintahan daerah di Sulawesi dan Kawasan Timur Indonesia. Pertemuan ini sekaligus menjadi pintu masuk metodologis menuju pertemuan 12 yang akan menuntut mahasiswa menganalisis kasus secara mendalam, sehingga pemilihan dan verifikasi kasus yang tepat pada akhir sesi ini merupakan investasi intelektual yang menentukan kualitas analisis berikutnya. Nilai Service dan Nationalism yang menjadi penciri ICHSA-N menjadi lensa etis dalam menilai sejauh mana pemerintahan daerah di kawasan timur benar-benar berpihak pada kepentingan masyarakatnya.

A. Tiga Fungsi Pemerintahan: Konsep, Karakteristik, dan Instrumen

Pemerintahan bukan sekadar urusan kekuasaan, melainkan suatu sistem yang bekerja untuk memenuhi kebutuhan warga negara secara terorganisasi. Ryas Rasyid [1997] merumuskan tiga fungsi esensial pemerintahan yang hingga kini menjadi acuan kajian ilmu pemerintahan di Indonesia, yaitu fungsi pelayanan (service), fungsi pemberdayaan (empowerment), dan fungsi pembangunan (development). Ketiganya bukan hierarki bertingkat, melainkan tiga dimensi yang bekerja secara simultan dan saling mengisi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Mengabaikan salah satu fungsi berarti pemerintahan tersebut berjalan pincang, sebab ketiganya merespons kebutuhan manusia yang berbeda namun sama-sama mendasar.

Fungsi pelayanan berkaitan dengan kewajiban pemerintah memenuhi hak-hak dasar warga negara secara langsung, mulai dari penerbitan dokumen kependudukan, penyediaan layanan kesehatan, hingga keamanan dan ketertiban. Karakteristik utamanya adalah responsivitas, artinya layanan harus hadir tepat waktu sesuai kebutuhan warga, dan akuntabilitas, artinya pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban atas mutu layanan tersebut. Instrumen pelaksanaan fungsi pelayanan mencakup standar pelayanan minimal (SPM), sistem pengaduan publik, inovasi layanan berbasis teknologi seperti aplikasi daring perizinan, serta unit layanan terpadu satu pintu (PTSP). Fungsi pemberdayaan berangkat dari kesadaran bahwa pemerintah tidak boleh menciptakan ketergantungan permanen; sebaliknya, ia harus memungkinkan warga dan komunitas untuk mengelola sumber dayanya sendiri. Karakteristiknya meliputi partisipasi aktif warga, penguatan kapasitas lokal, dan keberlanjutan program setelah intervensi pemerintah berakhir. Instrumen yang lazim digunakan antara lain pelatihan keterampilan vokasional, pendampingan usaha

mikro, hibah modal komunitas, dan forum musyawarah perencanaan yang membuka ruang bagi kelompok marjinal untuk menyuarakan kepentingannya.

Fungsi pembangunan merujuk pada peran pemerintah sebagai agen perubahan struktural yang menggerakkan kemajuan ekonomi, sosial, dan fisik masyarakat dalam jangka menengah hingga panjang. Karakteristiknya adalah orientasi pada output yang terukur (infrastruktur, angka kemiskinan, indeks pembangunan manusia) dan integrasi lintas sektor karena pembangunan tidak dapat dikerjakan oleh satu dinas saja. Instrumen fungsi pembangunan meliputi rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) berbasis kinerja, kemitraan pemerintah-swasta (public-private partnership), serta program sektoral dari kementerian teknis yang diturunkan ke daerah. Ketiga fungsi ini membentuk satu ekosistem: pelayanan menjaga hak warga hari ini, pemberdayaan membangun kapasitas untuk masa depan, dan pembangunan mengubah struktur dasar kehidupan masyarakat secara berkelanjutan [Ndraha 2003].

Penting dipahami bahwa ketiga fungsi tersebut memiliki instrumen yang berbeda namun tidak bisa dijalankan secara terpisah-pisah dalam satuan program nyata. Sebuah program pengembangan UMKM di daerah pesisir Sulawesi Tenggara, misalnya, sekaligus mengandung fungsi pelayanan ketika dinas koperasi memberikan bantuan legalitas usaha, fungsi pemberdayaan ketika pelatihan manajemen keuangan diberikan kepada pelaku usaha, dan fungsi pembangunan ketika infrastruktur pelabuhan dibangun untuk memperluas akses pasar. Kemampuan menganalisis tumpang-tindih fungsi ini dalam satu program nyata adalah kompetensi inti yang akan dilatih pada pertemuan 12 melalui studi kasus pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia. Nilai kreativitas dan adaptabilitas (Creativity, Adaptability dalam ICHSA-N) sangat relevan di sini, sebab pemerintah daerah yang efektif adalah pemerintah yang mampu merancang instrumen baru yang sesuai konteks lokal, bukan sekadar menyalin formula dari daerah lain.

Tabel 11.1 Perbandingan Tiga Fungsi Pemerintahan: Karakteristik dan Instrumen Utama

Dimensi	Fungsi Pelayanan	Fungsi Pemberdayaan	Fungsi Pembangunan
Fokus utama	Pemenuhan hak dasar warga secara langsung	Penguatan kapasitas dan kemandirian masyarakat	Perubahan struktural ekonomi, sosial, dan fisik
Orientasi waktu	Jangka pendek / segera	Jangka menengah	Jangka menengah hingga panjang
Karakteristik kunci	Responsivitas dan akuntabilitas	Partisipasi dan keberlanjutan mandiri	Keterukuran output dan integrasi lintas

Dimensi	Fungsi Pelayanan	Fungsi Pemberdayaan	Fungsi Pembangunan
			sektor
Instrumen utama	SPM, PTSP, sistem pengaduan, layanan digital	Pelatihan vokasional, pendampingan UMKM, musrenbang inklusif	RPJMD, APBD berbasis kinerja, PPP, program sektoral
Indikator keberhasilan	Kepuasan pengguna layanan, waktu penyelesaian	Jumlah kelompok mandiri, peningkatan kapasitas lokal	IPM, penurunan kemiskinan, capaian infrastruktur

[Gambar 11.1 belum diunggah]

Gambar 11.1 Diagram lingkaran tiga segmen (pie/Venn tiga irisan) yang menggambarkan ketiga fungsi pemerintahan dengan irisan di tengah sebagai zona program integratif; setiap segmen memuat nama fungsi, dua karakteristik kunci, dan dua instrumen utama; irisan tengah d

ANALOGI

Bayangkan sebuah keluarga yang memiliki orang tua dengan tiga peran sekaligus. Pertama, orang tua memastikan kebutuhan harian anak terpenuhi hari ini, seperti makan, pakaian, dan keamanan -- itulah fungsi pelayanan. Kedua, orang tua mengajari anak memasak, menabung, dan mengambil keputusan agar kelak tidak bergantung terus-menerus -- itulah fungsi pemberdayaan. Ketiga, orang tua membangun tabungan pendidikan, merenovasi rumah, dan memperluas jaringan keluarga untuk masa depan yang lebih baik -- itulah fungsi pembangunan. Ketiganya harus berjalan bersamaan; orang tua yang hanya memberi makan tanpa mendidik kemandirian akan menciptakan anak yang tak berdaya, sementara orang tua yang hanya bermimpi membangun masa depan tanpa memenuhi kebutuhan hari ini akan kehilangan kepercayaan anaknya.

CONTOH

Kasus Program Desa Wisata Bahari di Kabupaten Wakatobi, Sulawesi Tenggara, dapat digunakan sebagai ilustrasi bertahap. Tahap pertama (fungsi pelayanan): Dinas Pariwisata menerbitkan izin usaha wisata bagi nelayan secara gratis melalui PTSP dengan waktu penyelesaian tiga hari kerja, sehingga hak ekonomi warga pesisir terlindungi secara legal. Tahap kedua (fungsi pemberdayaan): Pemerintah kabupaten menyelenggarakan pelatihan pemandu wisata selama dua minggu dan mendampingi pembentukan koperasi nelayan-wisata, sehingga warga memiliki kapasitas mengelola

usaha secara mandiri tanpa bergantung pada investor luar. Tahap ketiga (fungsi pembangunan): APBD dialokasikan untuk membangun dermaga wisata dan jaringan internet di pulau-pulau terpencil sebagai infrastruktur pendukung yang mengubah struktur ekonomi lokal dari subsisten menjadi berbasis pariwisata. Ketiga tahap ini terjadi dalam satu paket kebijakan, membuktikan bahwa ketiga fungsi pemerintahan bisa dan seharusnya saling memperkuat dalam satu program terpadu.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa fungsi pembangunan adalah fungsi yang paling penting dan mencakup dua fungsi lainnya, sehingga ketika pemerintah membangun jalan atau gedung, dianggap sudah menjalankan seluruh tugasnya. Pembetulannya: pembangunan fisik hanyalah instrumen dari fungsi pembangunan, dan sama sekali tidak otomatis menggantikan fungsi pelayanan (yang mensyaratkan interaksi langsung dan responsif dengan warga) maupun fungsi pemberdayaan (yang mensyaratkan proses penguatan kapasitas warga itu sendiri). Jalan yang dibangun tanpa warga yang diberdayakan untuk memeliharanya hanya akan rusak dan menjadi beban fiskal baru -- ini justru membuktikan kegagalan mengintegrasikan ketiga fungsi secara bersamaan [Ryas Rasyid 1997; Ndraha 2003].

B. Landasan Yuridis Fungsi Pemerintahan Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kerangka hukum utama yang menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia bukan semata-mata soal kewenangan administratif, melainkan mengandung mandat substantif untuk melayani, memberdayakan, dan membangun masyarakat. Pasal 1 angka 2 UU ini mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Frasa 'urusan pemerintahan' dalam definisi tersebut secara langsung menopang tiga fungsi esensial yang dibahas dalam sub-bab A: pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan daerah. Dengan demikian, ketiga fungsi itu bukan hanya konsep akademis, melainkan kewajiban hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis kepada publik.

Secara struktural, UU 23/2014 membagi urusan pemerintahan menjadi tiga kategori yang menjadi titik taut langsung bagi ketiga fungsi tersebut. Pertama, urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kedua, urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan yang dibagi antara Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, dan inilah arena utama fungsi pemerintahan daerah; di sinilah pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum diatur secara eksplisit melalui Lampiran UU. Ketiga, urusan pemerintahan umum yang menjadi tanggung jawab Presiden sebagai kepala pemerintahan. Pasal 12 secara khusus merinci urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, mencakup enam bidang yakni pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat, ketentraman dan ketertiban umum, serta sosial. Keenam bidang inilah yang paling kuat mencerminkan fungsi pelayanan pemerintahan daerah.

Fungsi pemberdayaan mendapat pijakan yuridis pada ketentuan yang mengatur pemberdayaan masyarakat dan desa. Pasal 348 hingga Pasal 353 UU 23/2014 mengatur pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus diorientasikan pada peningkatan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Sementara itu, fungsi pembangunan bertumpu pada Pasal 260 hingga Pasal 271 yang mengatur perencanaan pembangunan daerah, di mana pemerintah daerah wajib menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai dokumen perencanaan yang mengikat secara hukum. Integrasi ketiga instrumen perencanaan ini dengan anggaran daerah melalui APBD menjadikan fungsi pembangunan bukan sekadar retorika kebijakan, tetapi komitmen fiskal yang terukur dan wajib dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat, sejalan dengan nilai akuntabilitas yang menjadi salah satu kriteria penilaian efektivitas pemerintahan.

Satu hal penting yang memperkuat landasan yuridis ketiga fungsi ini adalah asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang termuat dalam Pasal 58 UU 23/2014. Pasal tersebut menetapkan 11 asas, di antaranya asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas efisiensi, asas efektivitas, asas akuntabilitas, dan asas pelayanan publik, yang keseluruhannya membingkai bagaimana ketiga fungsi harus dilaksanakan, bukan hanya apa yang harus dilaksanakan. Hubungan antara asas-asas ini dengan fungsi pemerintahan dapat dianalisis secara berjenjang: asas pelayanan publik mengarahkan fungsi pelayanan, asas kepentingan umum melandasi fungsi pemberdayaan, dan asas efisiensi serta efektivitas menjadi standar kinerja fungsi pembangunan. Bagi mahasiswa ilmu pemerintahan, kemampuan menelusuri kaitan

antara pasal-pasal UU 23/2014 dengan fungsi-fungsi konkret pemerintahan daerah merupakan kompetensi yuridis-analitis yang tidak dapat dipisahkan dari kajian empiris lapangan, terlebih ketika menganalisis kasus-kasus pemerintahan daerah di Sulawesi dan Kawasan Timur Indonesia pada sub-bab berikutnya.

Tabel 11.2 Pemetaan Landasan Yuridis Tiga Fungsi Pemerintahan Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014

Fungsi Pemerintahan	Pasal/Ketentuan Utama dalam UU 23/2014	Instrumen Pelaksanaan	Asas Terkait (Pasal 58)
Pelayanan Publik	Pasal 12 (urusan wajib pelayanan dasar): pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, ketentraman & ketertiban, sosial	Standar Pelayanan Minimal (SPM), APBD bidang pelayanan dasar	Asas pelayanan publik, asas kepastian hukum
Pemberdayaan Masyarakat	Pasal 348-353 (pemberdayaan masyarakat); Pasal 24A (partisipasi masyarakat dalam perencanaan)	Program pemberdayaan komunitas, dana desa/kelurahan, forum musyawarah perencanaan	Asas kepentingan umum, asas keterbukaan
Pembangunan Daerah	Pasal 260-271 (perencanaan pembangunan daerah: RPJPD, RPJMD, RKPD)	RPJPD, RPJMD, RKPD, APBD, program prioritas daerah	Asas efisiensi, asas efektivitas, asas akuntabilitas

[Gambar 11.2 belum diunggah]

Gambar 11.2 Diagram hierarki dokumen perencanaan pembangunan daerah berdasarkan UU 23/2014: dari RPJPD (20 tahun) ke RPJMD (5 tahun) ke RKPD (1 tahun), disertai garis sambung ke APBD dan SPM sebagai instrumen operasional; pada margin diagram diberi anotasi pasal-pasal

ANALOGI

Bayangkan UU 23/2014 sebagai konstitusi sebuah perusahaan keluarga besar: konstitusi itu tidak hanya menyebut siapa yang berkuasa, tetapi mewajibkan setiap anggota keluarga untuk mengurus kebutuhan anggota lain (pelayanan), membantu anggota yang lemah agar mandiri (pemberdayaan), dan mengelola aset bersama agar terus berkembang (pembangunan). Tanpa konstitusi itu, masing-masing anggota bisa saja berdalih tidak punya kewajiban; dengan adanya konstitusi, kewajiban menjadi

tertulis, mengikat, dan dapat dituntut secara hukum.

CONTOH

Pemerintah Kabupaten Bone Bolango, Provinsi Gorontalo, ketika menyusun RKPD Tahun 2023, wajib merujuk Pasal 263-265 UU 23/2014 yang mengharuskan RKPD diselaraskan dengan RPJMD dan RPJPD. Langkah pertama, tim perencana mengidentifikasi urusan wajib pelayanan dasar sesuai Pasal 12, lalu menetapkan program prioritas kesehatan dan pendidikan. Langkah kedua, program-program tersebut dibiayai melalui APBD dengan memperhatikan batas minimal alokasi untuk urusan wajib. Langkah ketiga, capaian program dilaporkan kepada DPRD dan dipublikasikan sebagai bentuk pertanggungjawaban yang diamanatkan asas akuntabilitas Pasal 58. Rangkaian ini menunjukkan bahwa ketiga fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan, pembangunan) bekerja secara terpadu dalam satu siklus perencanaan yang dijamin oleh undang-undang.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang kerap muncul adalah anggapan bahwa UU 23/2014 hanya mengatur pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, sehingga tiga fungsi pemerintahan dianggap sebagai konsep teoritis yang terpisah dari undang-undang tersebut. Pembetulanannya: UU 23/2014 tidak hanya memuat pasal-pasal tentang kewenangan struktural, tetapi secara eksplisit mengatur bagaimana pemerintah daerah wajib menjalankan fungsi pelayanan (Pasal 12), pemberdayaan (Pasal 348-353), dan pembangunan (Pasal 260-271) beserta asas-asas pelaksanaannya (Pasal 58). Artinya, tiga fungsi pemerintahan bukan sekadar taksonomi akademis, melainkan kewajiban hukum positif yang pelanggaranannya dapat berimplikasi pada evaluasi kinerja pemerintah daerah bahkan sengketa hukum administrasi.

C. Perwujudan Fungsi Pemerintahan di Sulawesi dan Kawasan Timur Indonesia

Kawasan Timur Indonesia, yang mencakup Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara, dan Papua, menghadirkan konteks unik bagi pelaksanaan tiga fungsi pemerintahan. Kondisi geografis kepulauan, tingkat keterisolasian wilayah, disparitas infrastruktur, dan keragaman budaya lokal menjadikan wujud konkret pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan di kawasan ini berbeda secara signifikan dibandingkan Jawa atau

Sumatera. Pemerintah daerah di kawasan ini tidak hanya mengemban tugas administratif, tetapi juga berperan sebagai penyeimbang ketimpangan struktural antara pusat dan daerah. Memahami perwujudan nyata ketiga fungsi di kawasan ini penting agar analisis pemerintahan tidak bersifat Jawa-sentris dan mencerminkan realitas bangsa secara utuh.

Fungsi pelayanan di Kawasan Timur Indonesia terwujud antara lain melalui program Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang mulai diterapkan di berbagai kabupaten di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara guna mempersingkat birokrasi perizinan bagi masyarakat. Di wilayah terpencil seperti kepulauan Maluku dan Papua, pelayanan kesehatan diselenggarakan melalui puskesmas keliling dan layanan Nusantara Sehat yang menempatkan tenaga medis di daerah sulit jangkauan. Inovasi layanan seperti Sistem Informasi Desa di Sulawesi Selatan memperlihatkan upaya pemerintah kabupaten memanfaatkan teknologi untuk mendekatkan pelayanan administrasi kepada warga desa. Responsivitas menjadi tolok ukur kritis fungsi ini, mengingat jarak geografis dan keterbatasan infrastruktur sering menjadi hambatan nyata antara pemerintah dan warga yang membutuhkan layanan.

Fungsi pemberdayaan di kawasan ini tampak jelas pada program pendampingan masyarakat adat dan nelayan yang dijalankan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten. Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, misalnya, mengembangkan program pelatihan pengolahan hasil perikanan dan pertanian sebagai wujud pemberdayaan ekonomi berbasis potensi lokal, selaras dengan semangat adaptabilitas dan kreativitas yang dituntut dari pemerintahan yang responsif. Di Sulawesi Tenggara, kolaborasi pemerintah daerah dengan komunitas adat Tolaki dalam pengelolaan hutan adat merupakan contoh pemberdayaan yang menggabungkan kearifan lokal dengan regulasi formal. Pendekatan ini mengakui bahwa pemberdayaan sejati bukan memberi solusi dari luar, melainkan menguatkan kapasitas masyarakat agar mampu mengelola sumber dayanya sendiri secara berkelanjutan.

Fungsi pembangunan di Kawasan Timur Indonesia diwujudkan melalui kebijakan afirmatif yang tercermin dalam Dana Otonomi Khusus Papua, program percepatan pembangunan infrastruktur Trans-Sulawesi, dan pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus Palu pasca bencana 2018. Rekonstruksi Kota Palu pasca gempa, tsunami, dan likuefaksi menjadi studi kasus nyata bagaimana fungsi pembangunan berjalan di tengah kondisi darurat dan membutuhkan koordinasi antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat secara sekaligus. Pembangunan di kawasan ini juga diwarnai dimensi nasionalisme, karena pemerataan yang terwujud di perbatasan dan pulau terluar merupakan bentuk nyata penegakan kedaulatan negara. Ketiga fungsi pemerintahan tersebut tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling menopang:

pelayanan membangun kepercayaan, pemberdayaan membangun kapasitas, dan pembangunan menyiapkan fondasi agar keduanya dapat berlangsung secara berkelanjutan [Rasyid 1997].

Tabel 11.3 Contoh Perwujudan Tiga Fungsi Pemerintahan di Sulawesi dan Kawasan Timur Indonesia

Fungsi	Contoh Konkret	Wilayah	Instrumen Utama	Kriteria Evaluasi Relevan
Pelayanan	Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) perizinan usaha	Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara	Perda pelayanan publik, sistem informasi daring	Responsivitas, efisiensi waktu layanan
Pelayanan	Nusantara Sehat dan puskesmas keliling	Maluku, Papua	Penugasan tenaga kesehatan, anggaran APBN-Transfer	Aksesibilitas, jangkauan geografis
Pemberdayaan	Pelatihan pengolahan hasil perikanan berbasis potensi lokal	Sulawesi Tengah	Program dinas, dana desa, pendampingan LSM mitra	Peningkatan kapasitas, keberlanjutan program
Pemberdayaan	Pengelolaan hutan adat bersama komunitas Tolaki	Sulawesi Tenggara	Perda pengakuan masyarakat hukum adat	Partisipasi, akuntabilitas
Pembangunan	Rekonstruksi Kota Palu pasca gempa-tsunami-likuefaksi 2018	Sulawesi Tengah	Dana rehabilitasi-rekonstruksi, BNPB, APBD Provinsi	Akuntabilitas, efektivitas output
Pembangunan	Pembangunan infrastruktur Trans-Sulawesi dan KEK Palu	Sulawesi (lintas provinsi)	RPJMN, APBN, investasi swasta	Pemerataan, dampak ekonomi wilayah

[Gambar 11.3 belum diunggah]

Gambar 11.3 Peta tematik Kawasan Timur Indonesia yang menandai lokasi contoh perwujudan tiga fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan, pembangunan) dengan simbol warna berbeda pada setiap provinsi di Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara, dan Papua; dilengkapi legenda

ANALOGI

Membayangkan fungsi pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia seperti tim medis yang bekerja di daerah terpencil: tim itu tidak cukup hanya membawa obat (pelayanan), tetapi juga harus melatih kader kesehatan lokal (pemberdayaan) dan membangun puskesmas permanen (pembangunan). Jika hanya satu komponen yang berjalan, masyarakat tidak pernah benar-benar mandiri dan sehat.

CONTOH

Tahap 1 -- Identifikasi fungsi: Mahasiswa membaca berita rekonstruksi Palu pasca 2018 dan menandai kalimat yang menggambarkan pelayanan (pengungsian dan bantuan darurat), pemberdayaan (pelatihan warga membangun rumah tahan gempa), dan pembangunan (pembangunan hunian tetap dan infrastruktur). Tahap 2 -- Analisis instrumen: Mahasiswa mencocokkan setiap fungsi dengan instrumen yuridis yang relevan (misal: Peraturan Presiden tentang Rehabilitasi Rekonstruksi, Pasal 12 UU 23/2014 tentang urusan wajib dasar). Tahap 3 -- Evaluasi efektivitas: Mahasiswa memilih dua kriteria (responsivitas dan akuntabilitas), lalu mencari satu data faktual pendukung untuk masing-masing kriteria, misalnya lamanya waktu relokasi warga dibandingkan target pemerintah sebagai bukti responsivitas.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum yang sering muncul adalah anggapan bahwa fungsi pembangunan identik dengan pembangunan fisik semata, sehingga proyek jalan atau gedung dianggap satu-satunya ukuran keberhasilan pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia. Pembetulannya: pembangunan dalam ilmu pemerintahan mencakup dimensi sosial, ekonomi, dan kapasitas kelembagaan. Rekonstruksi Palu, misalnya, dinilai berhasil bukan hanya dari jumlah hunian tetap yang selesai, tetapi dari sejauh mana proses itu melibatkan partisipasi warga dan memperkuat ketahanan komunitas. Miskonsepsi kedua adalah anggapan bahwa tiga fungsi pemerintahan bekerja secara berurutan, yaitu harus ada pelayanan dulu, baru pemberdayaan, lalu pembangunan. Faktanya ketiga fungsi berjalan secara simultan dan saling melengkapi dalam satu kebijakan yang sama [Rasyid 1997].

D. Seleksi dan Verifikasi Kasus Pemerintahan Daerah untuk Analisis Lanjutan

Memilih kasus pemerintahan daerah bukan sekadar menunjuk nama daerah secara acak, melainkan proses sistematis yang menentukan kualitas analisis pada sesi berikutnya. Sebuah kasus yang baik harus memuat bukti nyata ketiga fungsi pemerintahan secara bersamaan, memiliki data yang dapat diakses mahasiswa, dan cukup kaya untuk dinilai menggunakan minimal dua kriteria efektivitas seperti responsivitas dan akuntabilitas. Tanpa seleksi yang ketat, analisis minggu ke-12 akan berhenti pada deskripsi dangkal tanpa daya uji yang memadai. Oleh karena itu, sub-bab ini menyajikan prosedur dua tahap: seleksi berbasis kriteria dan verifikasi berbasis data.

Tahap seleksi dimulai dengan mengajukan tiga pertanyaan penyaring terhadap setiap kandidat kasus. Pertama, apakah terdapat kebijakan atau program yang mencerminkan fungsi pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan secara eksplisit dalam dokumen resmi seperti RPJMD, Perda, atau laporan LKPJ kepala daerah? Kedua, apakah kasus tersebut berasal dari daerah di Sulawesi atau Kawasan Timur Indonesia sehingga relevan dengan konteks lokal yang sudah dibangun di sub-bab sebelumnya? Ketiga, apakah terdapat persoalan atau kesenjangan yang membuat efektivitasnya layak dipertanyakan, misalnya ada keluhan publik, temuan BPK, atau indikator IPM yang stagnan? Kasus yang lolos ketiga filter ini layak dibawa ke tahap verifikasi.

Tahap verifikasi bertujuan memastikan bahwa data pendukung benar-benar tersedia dan sahih sebelum mahasiswa berkomitmen menggunakannya sebagai objek analisis. Verifikasi dilakukan dengan menelusuri minimal dua sumber independen: satu sumber resmi pemerintah seperti portal SIPD, SATU Data Indonesia, atau website resmi pemerintah daerah, dan satu sumber eksternal seperti laporan LSM lokal, berita media daring terverifikasi, atau hasil survei kepuasan masyarakat. Jika dua sumber tersebut saling menguatkan, kasus dinyatakan terverifikasi; jika bertentangan, justru lebih baik karena ketegangan data itu sendiri menjadi bahan analisis kritis. Nilai integritas akademik menuntut mahasiswa untuk mencantumkan sumber secara jujur dan tidak merekayasa data demi memudahkan argumen.

Hasil seleksi dan verifikasi dituangkan dalam Lembar Justifikasi Kasus, sebuah dokumen singkat satu halaman yang menjadi deliverable pertemuan ke-11 sekaligus tiket masuk ke diskusi analisis pertemuan ke-12. Lembar ini memuat: nama daerah dan kasus, tiga bukti fungsi pemerintahan yang teridentifikasi beserta sumber datanya, dua kriteria efektivitas yang akan digunakan, serta alasan mengapa kasus ini

relevan bagi Kawasan Timur Indonesia. Kreativitas dalam memilih kasus yang jarang diangkat, misalnya pemerintahan desa adat di pedalaman Sulawesi Tengah atau layanan kesehatan terpadu di kabupaten kepulauan Maluku, justru mencerminkan semangat technopreneurship intelektual: menemukan nilai pada hal yang belum banyak dieksplorasi. Lembar Justifikasi Kasus yang telah disetujui dosen menjadi acuan tidak berubah selama proses analisis berlangsung [Rasyid 1997; Labolo 2010].

Tabel 11.4 Kriteria Seleksi dan Indikator Verifikasi Kasus Pemerintahan Daerah

Tahap	Kriteria/Indikator	Alat/Sumber Pemeriksaan	Hasil yang Diharapkan
Seleksi	Ketiga fungsi pemerintahan terwakili	RPJMD, Perda, LKPJ Kepala Daerah	Ada bukti dokumen untuk tiap fungsi
Seleksi	Kasus berasal dari KTI/Sulawesi	Peta administratif, profil daerah BPS	Relevansi konteks lokal terpenuhi
Seleksi	Ada persoalan efektivitas yang dapat diuji	Temuan BPK, data IPM, laporan pengaduan	Dua kriteria efektivitas dapat diterapkan
Verifikasi	Sumber resmi pemerintah tersedia	Portal SIPD, SATU Data, website pemda	Data primer dapat dikutip secara akuntabel
Verifikasi	Sumber eksternal independen tersedia	Media terverifikasi, laporan LSM, survei	Konfirmasi atau ketegangan data teridentifikasi
Dokumentasi	Lembar Justifikasi Kasus lengkap	Template dosen, disetujui sebelum P-12	Kasus terkunci sebagai objek analisis P-12

[Gambar 11.4 belum diunggah]

Gambar 11.4 Diagram alur dua tahap (seleksi lalu verifikasi) berbentuk bagan kotak-panah: kotak pertama berisi tiga pertanyaan filter seleksi, panah mengarah ke kotak kedua berisi dua jalur verifikasi sumber (resmi dan eksternal), panah terakhir mengarah ke kotak out

ANALOGI

Proses seleksi dan verifikasi kasus ini mirip seorang jurnalis yang hendak menerbitkan laporan investigasi: ia tidak langsung menulis berdasarkan satu kabar yang beredar, melainkan terlebih dahulu memeriksa apakah ada dokumen resmi yang mendukung, mencari narasumber kedua yang independen, dan memastikan

persoalannya cukup substantif untuk dilaporkan. Jika sumber tunggal, tulisan bisa runtuh saat disanggah. Mahasiswa yang memilih kasus tanpa verifikasi berisiko menghadapi situasi serupa: analisisnya akan goyah ketika diuji dengan data lain.

CONTOH

Seorang mahasiswa tertarik menganalisis Program Lorong Wisata (Longwis) Kota Makassar. Pada tahap seleksi, ia menemukan bahwa program ini memuat fungsi pelayanan (penyediaan ruang publik bersih), pemberdayaan (pelatihan UMKM warga lorong), dan pembangunan (revitalisasi infrastruktur lorong) sebagaimana tercatat dalam RPJMD Kota Makassar 2021-2026; kasus berasal dari KTI; dan terdapat sorotan media tentang ketimpangan distribusi anggaran antar-kelurahan yang membuat efektivitas dapat dipertanyakan. Pada tahap verifikasi, ia mengakses portal opendata.makassar.go.id untuk data anggaran resmi, lalu membandingkannya dengan laporan pemantauan Yayasan BaKTI Makassar. Kedua sumber memberikan angka yang sedikit berbeda, dan perbedaan itulah yang kemudian ia jadikan fokus analisis responsivitas dan akuntabilitas di pertemuan ke-12. Lembar Justifikasi Kasusnya dinyatakan layak oleh dosen karena memenuhi seluruh kriteria.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa kasus yang paling terkenal atau paling besar otomatis merupakan kasus yang paling baik untuk dianalisis. Mahasiswa kerap memilih ibu kota provinsi besar karena datanya mudah ditemukan, padahal kemudahan akses data bukan satu-satunya kriteria; yang lebih penting adalah apakah kasus tersebut memungkinkan pengujian efektivitas ketiga fungsi secara bersamaan. Pembetulannya: kasus dari kabupaten kecil di Sulawesi Tengah atau Papua yang memiliki program inovatif dengan data LKPJ lengkap bisa jauh lebih produktif secara analitis dibanding kota besar yang programnya sudah terlalu sering dibahas tanpa sudut pandang baru. Selain itu, ada miskonsepsi bahwa verifikasi cukup dilakukan dengan satu sumber; padahal prinsip triangulasi sumber adalah standar minimal analisis kebijakan yang bertanggung jawab [Labolo 2010].

RANGKUMAN

- Pemerintahan daerah mengemban tiga fungsi substantif yang saling melengkapi, yaitu pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan daerah, masing-masing dengan karakteristik dan instrumen pelaksanaan yang dapat

dibedakan secara konseptual menggunakan kerangka Syafiie (2011) dan Kaho (2012).

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya memberikan landasan yuridis yang tegas bagi distribusi kewenangan fungsional antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga setiap pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah harus dapat dilacak dasar hukumnya.
- Konteks Sulawesi dan Kawasan Timur Indonesia menghadirkan variasi perwujudan ketiga fungsi yang khas, dipengaruhi oleh disparitas kapasitas fiskal, geografis, dan sumber daya manusia aparat daerah yang berbeda dari kawasan barat Indonesia.
- Penilaian efektivitas fungsi pemerintahan memerlukan kriteria yang terukur seperti responsivitas dan akuntabilitas, bukan sekadar kepatuhan prosedural, sehingga analisis kasus pada pertemuan 12 akan menggunakan dua kriteria tersebut sebagai kerangka evaluatif.
- Pemilihan kasus yang tepat, yaitu kasus yang mengandung ketiga fungsi secara nyata dan memiliki data yang dapat diverifikasi, merupakan prasyarat metodologis agar analisis lanjutan pada pertemuan 12 menghasilkan temuan yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Syafiie, I. K. (2011); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya; Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016); Kaho, Josef Riwu. (2012).

PERTEMUAN 12

Analisis Fungsi Pemerintahan Daerah Kawasan Timur Indonesia

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

52. Mengidentifikasi penerapan minimal 3 fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan, pembangunan) dalam satu kasus pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia secara tertulis; Menilai efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan pada kasus yang dipilih berdasarkan minimal 2 kriteria yang ditetapkan (mis. responsivitas, akuntabilitas) dengan data/fakta pendukung
53. Menganalisis perwujudan fungsi pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan pada kasus pemerintahan daerah di Sulawesi atau Kawasan Timur Indonesia menggunakan kerangka konseptual yang tepat
54. Mengevaluasi kesenjangan antara fungsi pemerintahan yang diamanatkan regulasi dan praktik aktual berdasarkan data dan dokumen kebijakan yang dapat diverifikasi
55. Merumuskan rekomendasi perbaikan fungsi pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat lokal dan berdasarkan argumen yang koheren
56. Mempresentasikan hasil analisis kasus secara sistematis, percaya diri, dan terbuka terhadap tanggapan kritis dari audiens

Pendahuluan

Pertemuan ke-12 ini merupakan kelanjutan langsung dari Pertemuan ke-11 yang membangun kerangka konseptual fungsi pemerintahan — pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan — secara teoretis. Jika pertemuan sebelumnya meletakkan fondasi konsep, maka pertemuan ini menuntut mahasiswa mengoperasionalkan kerangka itu secara analitis terhadap kasus nyata pemerintahan daerah di Sulawesi atau Kawasan Timur Indonesia, sehingga penguasaan konsep diuji melalui ketajamannya dalam membaca realitas. Kemampuan ini penting karena Ilmu Pemerintahan tidak berhenti pada hafalan definisi, melainkan harus mampu menjelaskan gejala pemerintahan konkret, mengidentifikasi kesenjangan antara mandat regulasi dan praktik aktual, serta merumuskan rekomendasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah

dan berorientasi pada kepentingan masyarakat lokal.

Dalam konteks Kawasan Timur Indonesia, dinamika pemerintahan daerah memiliki kekhasan tersendiri — keterbatasan kapasitas fiskal, tantangan geografis, dan heterogenitas sosial menjadi variabel yang membentuk cara fungsi pemerintahan dijalankan. Menganalisis kasus dari konteks ini bukan sekadar latihan akademik, melainkan juga bentuk komitmen terhadap nilai Nationalism dan Service dalam spirit ICHSA-N: memihak pada penguatan tata kelola yang berkeadilan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang selama ini berada di pinggiran perhatian kebijakan nasional. Pertemuan ini sekaligus menjadi persiapan analitis menuju Pertemuan ke-13 yang akan menelaah relasi negara dan masyarakat sipil, di mana kualitas fungsi pemerintahan daerah menjadi salah satu variabel penentunya.

A. Kerangka Analisis Fungsi Pemerintahan Daerah dalam Regulasi

Pemerintahan daerah di Indonesia tidak beroperasi berdasarkan kehendak bebas penyelenggara, melainkan terikat pada kerangka regulasi yang secara eksplisit menetapkan fungsi-fungsi yang harus dijalankan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai regulasi induk, menegaskan bahwa pemerintah daerah mengemban tiga fungsi utama: pelayanan publik (service), pemberdayaan masyarakat (empowerment), dan pembangunan (development). Ketiga fungsi ini bukan pilihan alternatif, melainkan satu kesatuan yang harus dijalankan secara simultan dan sinergis oleh kepala daerah bersama DPRD. Mengabaikan salah satu fungsi — misalnya hanya berfokus pada pembangunan infrastruktur fisik tanpa memperhatikan pemberdayaan komunitas lokal — berarti pemerintah daerah gagal menjalankan mandat regulasinya secara utuh, sebuah kesenjangan yang justru sering terjadi di banyak daerah Kawasan Timur Indonesia seperti yang akan dianalisis pada sub-bab berikutnya.

Untuk menganalisis fungsi-fungsi tersebut secara akademik, mahasiswa memerlukan kerangka konseptual yang operasional dan dapat diverifikasi dengan data. Kerangka analisis yang digunakan dalam pertemuan ini memadukan tiga lapis telaah: pertama, identifikasi normatif yaitu memetakan apa yang diamanatkan regulasi (UU 23/2014, PP 12/2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Permendagri terkait); kedua, identifikasi empiris yaitu menelusuri dokumen kebijakan nyata seperti RPJMD, APBD, Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), dan berita resmi daerah; ketiga, penilaian efektivitas menggunakan kriteria yang terukur seperti

responsivitas, akuntabilitas, dan aksesibilitas sebagaimana dikembangkan dalam perspektif good governance [Syafiie 2011]. Kerangka tiga lapis ini membantu mahasiswa tidak sekadar mendeskripsikan apa yang terjadi, tetapi menganalisis mengapa terdapat jarak antara fungsi yang dimandatkan dan fungsi yang benar-benar diwujudkan di lapangan.

Dalam konteks Kawasan Timur Indonesia, penerapan kerangka analisis ini memiliki relevansi yang sangat tinggi karena karakteristik geografis, demografis, dan historis daerah-daerah seperti Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Papua menciptakan dinamika pemerintahan yang berbeda dari daerah Jawa-Bali. Faktor seperti keterisolasian wilayah, keterbatasan aparatur, dan keragaman budaya lokal mempengaruhi cara fungsi-fungsi tersebut dijalankan. Oleh karena itu, seorang analis pemerintahan yang memiliki nilai adaptabilitas dan kepedulian terhadap masyarakat lokal — sebagaimana dituntut dalam pembentukan karakter ICHSA-N di UNISAN — tidak akan menggunakan tolok ukur generik yang berasal dari konteks daerah maju tanpa penyesuaian. Kerangka analisis yang baik justru mengintegrasikan konteks lokal sebagai variabel penting, bukan sebagai catatan kaki belaka.

Tabel 12.1 Pemetaan Tiga Fungsi Pemerintahan Daerah: Landasan Regulasi, Indikator Operasional, dan Sumber Data Verifikasi

Fungsi Pemerintahan	Landasan Regulasi Utama	Indikator Operasional yang Dapat Diukur	Sumber Data Verifikasi
Pelayanan Publik (Service)	UU 23/2014 Pasal 12; UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik	Waktu layanan, cakupan akses, indeks kepuasan masyarakat, ketersediaan standar pelayanan minimal (SPM)	LPPD, Survei IKM Daerah, Laporan Ombudsman RI Perwakilan
Pemberdayaan Masyarakat (Empowerment)	UU 23/2014 Pasal 1 angka 2; UU 6/2014 tentang Desa	Jumlah program pelatihan, keterlibatan warga dalam musrenbang, persentase anggaran pemberdayaan dalam APBD	RPJMD, dokumen musrenbang, laporan Dinas PMD
Pembangunan (Development)	UU 23/2014 Pasal 258; UU 25/2004 tentang SPPN	Realisasi program prioritas RPJMD, IPM, capaian infrastruktur dasar, pertumbuhan ekonomi daerah	RPJMD, Laporan Realisasi APBD, BPS Daerah, LKPJ Kepala Daerah

[Gambar 12.1 belum diunggah]

Gambar 12.1 Diagram segitiga tiga fungsi pemerintahan daerah (pelayanan, pemberdayaan, pembangunan) yang saling terhubung dengan panah dua arah, di tengah segitiga tertulis 'Kesejahteraan Masyarakat Lokal' sebagai tujuan akhir; di setiap sudut segitiga ditambahkan ik

ANALOGI

Kerangka analisis fungsi pemerintahan daerah dapat diumpamakan seperti seorang dokter yang memeriksa kesehatan pasien. Regulasi (UU, PP, Permendagri) adalah panduan medis standar yang menetapkan bagaimana kondisi tubuh yang sehat seharusnya. Dokumen kebijakan daerah seperti RPJMD dan APBD adalah hasil rekam medis yang menunjukkan apa yang sudah dikerjakan. Kriteria efektivitas seperti responsivitas dan akuntabilitas adalah alat diagnostik — tensiometer dan stetoskop — yang digunakan untuk mengukur apakah kondisi aktual sesuai standar kesehatan. Tanpa panduan medis standar, dokter tidak tahu apa yang normal; tanpa rekam medis, dokter tidak tahu apa yang sudah terjadi; dan tanpa alat ukur, dokter hanya menebak-nebak. Mahasiswa yang menganalisis pemerintahan daerah membutuhkan ketiga elemen ini sekaligus.

CONTOH

Ambil kasus Kabupaten Kepulauan Selayar di Sulawesi Selatan sebagai contoh bertahap penerapan kerangka ini. Langkah pertama (normatif): identifikasi bahwa UU 23/2014 Pasal 12 mewajibkan daerah menyediakan pelayanan kesehatan sebagai urusan wajib pelayanan dasar. Langkah kedua (empiris): telusuri RPJMD Kepulauan Selayar 2021-2026 dan temukan program Puskesmas Terapung sebagai respons atas kondisi geografis kepulauan; cek realisasi anggaran program tersebut di APBD dan LKPJ. Langkah ketiga (evaluatif): ukur efektivitasnya dengan dua kriteria — responsivitas (apakah jadwal Puskesmas Terapung menjangkau seluruh pulau sesuai kebutuhan warga?) dan aksesibilitas (berapa persen desa terpencil yang terlayani dalam satu tahun?). Dari tiga langkah ini, mahasiswa tidak hanya tahu bahwa program ada, tetapi dapat menilai apakah program tersebut benar-benar menjalankan fungsi pelayanan yang diamanatkan regulasi dengan bukti yang dapat diverifikasi.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa menganalisis fungsi pemerintahan daerah cukup dengan mengutip bunyi undang-undang lalu menyimpulkan bahwa pemerintah daerah sudah menjalankan fungsinya karena regulasi sudah ada. Ini adalah kesalahan logis yang serius: keberadaan regulasi tidak

otomatis membuktikan pelaksanaan fungsi. Regulasi adalah mandat normatif, bukan bukti empiris. Pembetulannya: kerangka analisis yang valid selalu membutuhkan bukti empiris dari dokumen kebijakan aktual (RPJMD, APBD, LPPD) dan penilaian berbasis kriteria terukur. Sebaliknya, miskonsepsi berlawanan juga terjadi: mahasiswa kadang menilai pemerintahan daerah hanya dari berita media tanpa merujuk regulasi, sehingga analisisnya kehilangan landasan normatif. Kerangka tiga lapis yang digunakan dalam pertemuan ini secara khusus dirancang untuk menghindari kedua jebakan tersebut.

B. Analisis Komparatif Fungsi Pemerintahan pada Kasus Daerah Kawasan Timur Indonesia

Analisis komparatif fungsi pemerintahan bukan sekadar membandingkan dua daerah secara berdampingan, melainkan menggali mengapa dua pemerintah daerah yang tunduk pada regulasi yang sama dapat menghasilkan kualitas pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan yang berbeda secara signifikan. Kawasan Timur Indonesia menyediakan laboratorium empiris yang kaya untuk keperluan ini karena keragaman karakteristik geografis, demografis, dan kapasitas fiskal antardaerah sangat mencolok. Provinsi Sulawesi Selatan dengan ibu kota Makassar, misalnya, memiliki struktur birokrasi yang relatif matang dan konektivitas antarwilayah yang memadai; sebaliknya, kabupaten-kabupaten di Papua Pegunungan atau Maluku Tenggara Barat masih menghadapi keterbatasan infrastruktur dasar yang memengaruhi seluruh rantai penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Perbedaan konteks inilah yang membuat perbandingan menjadi bermakna secara analitis, bukan sekadar deskriptif.

Untuk melakukan analisis komparatif yang sah, mahasiswa perlu menetapkan unit analisis, dimensi perbandingan, dan sumber data secara eksplisit sebelum membaca kasus. Unit analisis dapat berupa satu kabupaten atau kota, dimensi perbandingan mencakup tiga fungsi utama yaitu pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan daerah, sedangkan sumber data dapat berupa Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ), indeks pelayanan publik dari Ombudsman RI, dan dokumen RPJMD yang dapat diakses publik. Pendekatan ini melatih integritas akademik karena setiap klaim harus disandarkan pada dokumen yang dapat diverifikasi, bukan pada kesan atau stereotip tentang daerah tertentu. Tanpa kerangka yang eksplisit, perbandingan berpotensi jatuh pada generalisasi yang tidak adil dan tidak produktif secara kebijakan [Ndraha 2011; Widodo 2001].

Contoh bertahap berikut mengilustrasikan cara kerja analisis komparatif. Pertama, mahasiswa memilih dua kasus, misalnya Kota Makassar dan Kabupaten Kepulauan Sangihe, lalu menetapkan dimensi perbandingan: fungsi pelayanan diukur melalui indeks kepuasan masyarakat dan ketersediaan layanan administrasi berbasis digital; fungsi pemberdayaan diukur melalui program pelatihan usaha mikro dan akses permodalan; fungsi pembangunan diukur melalui persentase realisasi belanja infrastruktur terhadap APBD. Kedua, mahasiswa mengumpulkan data dari LPPD kedua daerah dan laporan Ombudsman. Ketiga, perbedaan temuan ditelaah bukan untuk menghakimi salah satu daerah, melainkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor penjelas seperti kapasitas sumber daya manusia aparatur, ketersediaan anggaran, dan dukungan kebijakan pusat melalui dana transfer. Keempat, temuan dirumuskan menjadi proposisi analitis yang dapat diuji, misalnya bahwa keterbatasan konektivitas fisik di daerah kepulauan secara konsisten melemahkan fungsi pelayanan meskipun regulasi mewajibkan standar pelayanan minimal yang setara. Pola pikir technopreneurship juga relevan di sini karena inovasi layanan digital seperti yang diterapkan oleh beberapa pemerintah daerah di Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya bukan hambatan mutlak, melainkan tantangan yang dapat diatasi secara kreatif [Rasyid 1997; Syafiie 2011].

Analisis komparatif yang baik juga harus peka terhadap konteks lokal dan nilai-nilai kemasyarakatan yang berlaku di Kawasan Timur Indonesia. Fungsi pemberdayaan, misalnya, tidak dapat diukur semata-mata dengan indikator ekonomi formal karena di banyak komunitas di Maluku dan Papua, pemberdayaan bermakna penguatan kapasitas adat dan pengelolaan sumber daya alam berbasis komunitas yang sering tidak tercatat dalam laporan resmi daerah. Kepekaan terhadap dimensi ini merupakan bagian dari nilai keharmonisan dalam berinteraksi dengan realitas sosial yang beragam, sekaligus mencerminkan semangat nasionalisme yang menghargai keunikan setiap wilayah sebagai kekayaan bangsa. Dengan demikian, hasil analisis komparatif yang dihasilkan mahasiswa diharapkan tidak hanya akurat secara faktual tetapi juga relevan dan berkeadilan bagi masyarakat yang menjadi subjek kajian [Labolo 2010; Tjokroamidjojo 1995].

Tabel 12.2 Matriks Perbandingan Fungsi Pemerintahan: Contoh Kasus Kota Makassar dan Kabupaten Kepulauan Sangihe

Dimensi Perbandingan	Indikator Operasional	Kota Makassar (gambaran umum)	Kab. Kepulauan Sangihe (gambaran umum)	Faktor Penjelas Utama
Fungsi Pelayanan	Indeks kepuasan masyarakat;	Layanan administrasi	Layanan masih didominasi tatap	Infrastruktur digital dan

Dimensi Perbandingan	Indikator Operasional	Kota Makassar (gambaran umum)	Kab. Kepulauan Sangihe (gambaran umum)	Faktor Penjelas Utama
	ketersediaan layanan digital	berbasis aplikasi tersedia di sebagian besar OPD; nilai IKM relatif tinggi	muka; keterbatasan jaringan internet di kecamatan terluar	kapasitas SDM aparatur
Fungsi Pemberdayaan	Program pelatihan UMKM; akses KUR dan BLT	Tersedia program inkubator UMKM berbasis kecamatan; kolaborasi dengan Balai Latihan Kerja	Program pemberdayaan terbatas pada penyuluhan pertanian dan perikanan tanpa akses modal formal	Kapasitas fiskal daerah dan ketersediaan mitra non-pemerintah
Fungsi Pembangunan	Persentase realisasi belanja infrastruktur terhadap APBD; IPM	Realisasi belanja infrastruktur relatif tinggi; IPM masuk kategori sedang-tinggi secara nasional	Realisasi terhambat kendala logistik antarpulau; IPM di bawah rata-rata nasional	Konektivitas geografis dan ketergantungan pada dana transfer pusat

[Gambar 12.2 belum diunggah]

Gambar 12.2 Diagram alur dua lajur yang memperlihatkan tahapan analisis komparatif: (1) penetapan unit analisis dan dimensi perbandingan, (2) pengumpulan data dari LPPD, LKPJ, dan laporan Ombudsman, (3) tabulasi temuan per dimensi, (4) identifikasi faktor penjelas, (

ANALOGI

Analisis komparatif fungsi pemerintahan ibarat dokter yang membandingkan rekam medis dua pasien dengan gejala serupa tetapi riwayat kesehatan berbeda. Dokter tidak cukup melihat bahwa keduanya mengalami tekanan darah tinggi; ia harus menelusuri pola makan, riwayat keluarga, dan akses terhadap obat-obatan untuk memahami mengapa respons keduanya terhadap terapi yang sama berbeda. Begitu pula, dua pemerintah daerah yang menjalankan regulasi yang identik dapat menghasilkan capaian fungsi pemerintahan yang sangat berbeda karena perbedaan konteks kapasitas, geografi, dan modal sosial lokal.

CONTOH

Mahasiswa diminta membandingkan fungsi pembangunan di Kabupaten Mamuju (Sulawesi Barat) dan Kabupaten Bima (Nusa Tenggara Barat). Langkah pertama: unduh LPPD dan RPJMD kedua kabupaten dari situs resmi masing-masing pemerintah daerah. Langkah kedua: identifikasi program infrastruktur unggulan dan realisasi anggarannya pada tahun yang sama, misalnya 2022. Langkah ketiga: bandingkan persentase realisasi dan jenis infrastruktur yang dibangun, apakah jalan, sanitasi, atau fasilitas kesehatan. Langkah keempat: cari faktor penjelas dengan memeriksa proporsi Dana Alokasi Khusus dalam APBD masing-masing dan kondisi bencana alam yang memengaruhi pelaksanaan, mengingat Mamuju mengalami gempa bumi besar pada 2021. Langkah kelima: rumuskan satu proposisi analitis berdasarkan temuan tersebut dan siapkan argumen untuk dipresentasikan di kelas.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum yang sering muncul adalah anggapan bahwa daerah dengan APBD lebih besar otomatis menjalankan fungsi pemerintahan lebih baik, sehingga perbandingan dianggap tidak adil bila melibatkan daerah dengan kapasitas fiskal yang berbeda. Pembetulannya: efektivitas fungsi pemerintahan tidak semata-mata ditentukan oleh besaran anggaran, melainkan oleh kualitas tata kelola, inovasi pelayanan, dan partisipasi masyarakat. Beberapa kabupaten di Kawasan Timur Indonesia dengan APBD terbatas justru menunjukkan responsivitas tinggi melalui mekanisme musyawarah berbasis komunitas dan program pemberdayaan berbasis kearifan lokal. Analisis komparatif justru dirancang untuk mengidentifikasi faktor-faktor non-fiskal yang menjelaskan perbedaan capaian tersebut, sehingga rekomendasinya lebih kaya dan kontekstual daripada sekadar meminta penambahan anggaran.

C. Evaluasi Kesenjangan Fungsi Ideal dan Praktik Aktual Pemerintahan Daerah

Evaluasi kesenjangan (gap analysis) dalam konteks pemerintahan daerah adalah upaya sistematis untuk mengukur jarak antara apa yang seharusnya dilakukan pemerintah daerah berdasarkan mandat regulasi dan apa yang benar-benar terjadi di lapangan. Kerangka regulasi seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan standar fungsi pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan secara normatif, namun kapasitas fiskal, sumber daya manusia, infrastruktur, dan kondisi geografis di Kawasan Timur Indonesia menciptakan variasi

besar dalam realisasinya. Tanpa evaluasi kesenjangan yang terstruktur, perbaikan kebijakan hanya akan bersifat reaktif dan tidak menyentuh akar persoalan. Oleh karena itu, mahasiswa perlu menguasai cara mengidentifikasi, mengukur, dan menginterpretasikan kesenjangan tersebut menggunakan data dan dokumen kebijakan yang dapat diverifikasi, bukan semata asumsi atau kesan umum [Ndraha 2003].

Proses evaluasi kesenjangan dilakukan dalam tiga tahap yang saling berkaitan. Tahap pertama adalah rekonstruksi fungsi ideal, yaitu mengidentifikasi apa yang diamanatkan regulasi secara spesifik, misalnya Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang kesehatan yang mewajibkan cakupan layanan ibu hamil minimal 100 persen. Tahap kedua adalah pemetaan kondisi aktual melalui data terukur, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP), data Badan Pusat Statistik, laporan Ombudsman, atau hasil survei kepuasan masyarakat. Tahap ketiga adalah interpretasi kesenjangan, yaitu menganalisis bukan hanya seberapa besar selisih antara target dan realisasi, tetapi mengapa kesenjangan itu terjadi dan siapa pihak yang paling terdampak, sehingga evaluasi memiliki implikasi kebijakan yang konkret [Syafie 2011].

Dua kriteria evaluasi yang lazim digunakan dalam mengukur kesenjangan fungsi pemerintahan daerah adalah responsivitas dan akuntabilitas. Responsivitas mengukur seberapa cepat dan tepat pemerintah daerah merespons kebutuhan riil masyarakat, sementara akuntabilitas mengukur sejauh mana pertanggungjawaban penggunaan kewenangan dan anggaran dapat dilacak secara publik. Di beberapa kabupaten di Sulawesi Tenggara, misalnya, pemerintah daerah telah mengalokasikan anggaran pembangunan infrastruktur jalan sesuai dokumen APBD, namun responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil tetap rendah karena prioritas pembangunan terpusat di ibu kota kabupaten. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepatuhan anggaran (akuntabilitas formal) belum otomatis menghasilkan responsivitas substantif, sehingga kedua kriteria harus dievaluasi secara bersamaan agar analisis tidak bias [Tjokroamidjojo 2001].

Nilai integritas dalam tradisi ICHSA-N menuntut bahwa evaluasi kesenjangan dilakukan secara jujur berdasarkan data yang dapat diverifikasi, bukan berdasarkan loyalitas terhadap institusi atau figur tertentu. Mahasiswa yang menganalisis kasus pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia perlu bersikap kritis namun konstruktif: mengakui capaian yang nyata sekaligus menamai kesenjangan yang terdokumentasi dengan argumen berbasis bukti. Prinsip adaptabilitas juga relevan di sini, karena kondisi geografis kepulauan dan keterbatasan konektivitas di Kawasan Timur Indonesia menuntut standar evaluasi yang mempertimbangkan konteks lokal, bukan sekadar menyalin indikator yang dirancang untuk daerah Jawa. Dengan demikian, evaluasi kesenjangan bukan kegiatan akademik yang steril, melainkan

latihan berpikir analitis yang berorientasi pada perbaikan nyata bagi masyarakat lokal [Ndraha 2003].

Tabel 12.3 Kerangka Evaluasi Kesenjangan Fungsi Pemerintahan Daerah

Dimensi Evaluasi	Fungsi Ideal (Regulasi)	Indikator Aktual yang Dapat Diverifikasi	Kriteria Penilaian Kesenjangan
Pelayanan Publik	Pemenuhan SPM sesuai UU 23/2014 dan PP 2/2018	Persentase realisasi SPM per bidang dalam LKIP daerah	Responsivitas: kecepatan dan ketepatan layanan terhadap kebutuhan riil masyarakat
Pemberdayaan Masyarakat	Fasilitasi partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan pembangunan	Jumlah forum musrenbang yang menghasilkan usulan terakomodasi dalam APBD	Akuntabilitas: keterlacakan alokasi program pemberdayaan pada kelompok sasaran
Pembangunan Daerah	Penyediaan infrastruktur dan layanan dasar merata sesuai RPJMD	Indeks pembangunan manusia, rasio jalan mantap, cakupan listrik dan air bersih per kecamatan	Responsivitas dan akuntabilitas: kesesuaian prioritas pembangunan dengan kebutuhan wilayah terpencil

[Gambar 12.3 belum diunggah]

Gambar 12.3 Diagram alur tiga tahap evaluasi kesenjangan: (1) Rekonstruksi Fungsi Ideal dari regulasi/SPM/RPJMD, (2) Pemetaan Kondisi Aktual dari LKIP/BPS/laporan Ombudsman, (3) Interpretasi Kesenjangan mencakup besar selisih, faktor penyebab, dan pihak terdampak --

ANALOGI

Evaluasi kesenjangan fungsi pemerintahan daerah dapat diibaratkan seperti dokter yang memeriksa pasien menggunakan dua sumber informasi sekaligus: rekam medis yang berisi kondisi ideal kesehatan pasien berdasarkan standar klinis, dan hasil pemeriksaan fisik aktual hari ini. Dokter yang baik tidak hanya mencatat bahwa ada perbedaan antara kondisi ideal dan aktual, tetapi juga mendiagnosis mengapa perbedaan itu terjadi dan apa konsekuensinya bagi pasien. Mahasiswa yang melakukan evaluasi kesenjangan pemerintahan daerah bekerja dengan logika yang sama: regulasi adalah rekam medis standar, data lapangan adalah hasil pemeriksaan aktual, dan analisis kesenjangan adalah diagnosis yang mengarahkan pada tindakan perbaikan yang tepat sasaran.

CONTOH

Studi kasus: Kabupaten Kepulauan Selayar, Sulawesi Selatan. Tahap 1 -- Fungsi ideal: PP 2/2018 mewajibkan pemerintah daerah memenuhi SPM kesehatan, termasuk pelayanan kesehatan ibu hamil dengan target 100 persen. Tahap 2 -- Kondisi aktual: Data Dinas Kesehatan Kabupaten Kepulauan Selayar menunjukkan cakupan kunjungan ibu hamil K4 pada pulau-pulau terluar hanya mencapai 61 persen pada tahun tertentu akibat keterbatasan tenaga bidan di desa dan aksesibilitas transportasi laut yang tidak menentu. Tahap 3 -- Interpretasi kesenjangan: Kesenjangan 39 poin persentase bukan disebabkan oleh absennya regulasi atau niat buruk pemerintah daerah, melainkan oleh ketidaksesuaian desain SPM yang seragam nasional dengan realitas geografis kepulauan. Evaluasi ini menghasilkan temuan berbasis data yang spesifik: kesenjangan responsivitas tinggi karena kebutuhan ibu hamil di pulau terpencil tidak dapat dijangkau sistem layanan yang dirancang untuk wilayah daratan, sementara akuntabilitas formal terpenuhi karena anggaran kesehatan telah dicantumkan dalam APBD sesuai ketentuan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa kesenjangan fungsi pemerintahan daerah selalu disebabkan oleh korupsi atau ketidakmauan pejabat. Pembetulan: kesenjangan dapat bersumber dari faktor struktural seperti keterbatasan fiskal, desain regulasi yang tidak kontekstual, kekurangan sumber daya manusia terlatih, atau hambatan geografis yang memang menjadi ciri khas Kawasan Timur Indonesia. Miskonsepsi kedua adalah asumsi bahwa jika anggaran telah direalisasikan sesuai APBD maka fungsi pemerintahan telah terpenuhi. Pembetulan: realisasi anggaran adalah ukuran akuntabilitas formal, bukan bukti bahwa fungsi substantif telah berjalan efektif -- pemerintah daerah bisa menyerap 100 persen anggaran tetapi gagal menjangkau kelompok masyarakat yang paling membutuhkan layanan, sehingga kesenjangan responsivitas tetap besar meski kesenjangan anggaran nol.

D. Perumusan Rekomendasi dan Presentasi Hasil Analisis Kasus

Setelah evaluasi kesenjangan antara fungsi ideal dan praktik aktual dilakukan pada sub-bab sebelumnya, langkah berikutnya adalah merumuskan rekomendasi yang bukan sekadar daftar harapan, melainkan usulan tindakan yang dapat diverifikasi kelayakannya. Rekomendasi dalam analisis pemerintahan daerah harus bersifat

operasional, artinya ia menjawab pertanyaan: siapa yang harus melakukan apa, berdasarkan kewenangan apa, dengan sumber daya apa, dalam rentang waktu yang realistis. Rekomendasi yang baik berangkat dari akar masalah yang telah diidentifikasi pada tahap evaluasi kesenjangan, bukan dari asumsi atau kesan umum. Dengan demikian, rekomendasi menjadi jembatan logis antara temuan analisis dan agenda perbaikan tata kelola pemerintahan daerah, khususnya di Kawasan Timur Indonesia yang memiliki karakteristik geografis, demografis, dan kapasitas fiskal yang berbeda dari rata-rata nasional [Ndraha 2003; Syafiie 2011].

Merumuskan rekomendasi yang koheren memerlukan empat langkah bertahap. Pertama, identifikasi akar masalah dari kesenjangan yang paling berdampak pada masyarakat, misalnya rendahnya responsivitas layanan kesehatan dasar di kabupaten kepulauan Sulawesi Tenggara akibat tidak tersedianya sistem informasi pengaduan yang berfungsi. Kedua, tentukan level intervensi yang tepat: apakah masalah berada di level regulasi daerah, kapasitas sumber daya manusia aparatur, alokasi anggaran, atau koordinasi lintas sektor. Ketiga, rumuskan tindakan spesifik beserta aktor penanggung jawab, target waktu, dan indikator keberhasilan yang terukur. Keempat, periksa konsistensi rekomendasi dengan kerangka regulasi yang berlaku, terutama UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga rekomendasi tidak menyarankan tindakan yang melampaui atau bertentangan dengan kewenangan daerah [Ndraha 2003]. Nilai integritas dalam perumusan rekomendasi berarti mahasiswa hanya mengusulkan apa yang dapat dipertanggungjawabkan secara data dan hukum, bukan apa yang tampak bagus secara retorika.

Presentasi hasil analisis kasus adalah tahap akhir yang menguji kemampuan mahasiswa mengomunikasikan argumen akademik kepada audiens secara sistematis dan terbuka terhadap sanggahan. Presentasi yang efektif dalam konteks analisis pemerintahan daerah mengikuti alur logis: konteks kasus dan relevansinya, temuan analisis tiga fungsi pemerintahan, hasil evaluasi kesenjangan, dan rekomendasi beserta justifikasi. Mahasiswa perlu membedakan antara klaim yang didukung data verifikabel dan interpretasi analitis yang bersifat argumentatif, serta menyampaikan perbedaan tersebut secara jujur kepada audiens. Keterbukaan terhadap tanggapan kritis bukan berarti menyetujui semua sanggahan, melainkan kemampuan merespons dengan argumen berbasis bukti yang mencerminkan nilai adaptabilitas dan kerendahan hati intelektual. Di sinilah kreativitas mahasiswa dalam memilih metode presentasi, apakah melalui studi kasus visual, peta konsep, atau simulasi dialog kebijakan, juga berkontribusi pada kualitas komunikasi analitis yang dihasilkan.

Satu hal penting yang sering diabaikan adalah bahwa rekomendasi dan presentasi bukan dua kegiatan terpisah, melainkan satu kesatuan proses yang saling menguji. Ketika rekomendasi dipresentasikan dan dipertanyakan oleh audiens, proses itu

sesungguhnya menjadi mekanisme validasi terhadap kekuatan argumen yang telah dibangun. Dalam konteks pembelajaran berbasis kasus (Case-Based Learning) sesuai amanat SN-Dikti Pasal 14, mahasiswa berlatih mensintesis pengetahuan konseptual tentang fungsi pemerintahan dengan realitas empiris lapangan Kawasan Timur Indonesia menjadi sebuah produk analisis yang dapat dinilai dan dipertahankan. Pengalaman ini relevan dengan semangat technopreneurship dalam konteks pemerintahan: kemampuan mengidentifikasi masalah publik, merancang solusi berbasis bukti, dan mengomunikasikannya secara persuasif adalah kompetensi yang dibutuhkan baik oleh calon birokrat maupun pemimpin komunitas lokal yang mengabdikan pada kepentingan masyarakat Kawasan Timur Indonesia [Syafiie 2011; Ndraha 2003].

Tabel 12.4 Komponen Rekomendasi Perbaikan Fungsi Pemerintahan Daerah

Komponen Rekomendasi	Pertanyaan Panduan	Contoh pada Kasus KTI
Akar masalah	Kesenjangan mana yang paling berdampak dan mengapa terjadi?	Tidak ada sistem pengaduan masyarakat yang operasional di RSUD Kabupaten Kepulauan
Level intervensi	Apakah masalah pada regulasi, SDM, anggaran, atau koordinasi?	Kapasitas SDM tenaga kesehatan dan ketiadaan alokasi anggaran khusus pengaduan
Tindakan spesifik	Siapa melakukan apa, kapan, dan dengan kewenangan apa?	Dinas Kesehatan merancang SOP pengaduan berbasis WhatsApp dalam 6 bulan
Indikator keberhasilan	Bagaimana kita tahu rekomendasi berhasil diimplementasikan?	80% pengaduan terjawab dalam 3x24 jam pada tahun pertama
Konsistensi regulasi	Apakah rekomendasi sesuai kewenangan dalam UU 23/2014?	Kewenangan layanan kesehatan dasar ada pada pemerintah kabupaten/kota

[Gambar 12.4 belum diunggah]

Gambar 12.4 Diagram alir empat langkah perumusan rekomendasi (identifikasi akar masalah, penentuan level intervensi, perumusan tindakan spesifik, verifikasi konsistensi regulasi) yang terhubung secara berurutan, diikuti panah menuju kotak 'Presentasi dan Validasi Aud

ANALOGI

Merumuskan rekomendasi perbaikan fungsi pemerintahan daerah ibarat seorang

dokter yang tidak cukup hanya mendiagnosis penyakit pasien, tetapi harus menulis resep yang spesifik: obat apa, dosis berapa, diminum berapa kali sehari, dan kapan kontrol ulang. Diagnosis tanpa resep yang tepat tidak akan menyembuhkan pasien, sama seperti evaluasi kesenjangan tanpa rekomendasi operasional tidak akan memperbaiki tata kelola pemerintahan daerah.

CONTOH

Mahasiswa menganalisis kasus fungsi pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Bone Bolango, Gorontalo. Dari evaluasi kesenjangan ditemukan bahwa program pelatihan UMKM yang diamanatkan Perda tidak pernah menjangkau desa-desa di kecamatan terpencil selama tiga tahun berturut-turut. Langkah pertama: akar masalah diidentifikasi sebagai tidak adanya koordinasi antara Dinas Koperasi dan UMKM dengan pemerintah kecamatan dalam penjadwalan dan transportasi. Langkah kedua: level intervensi ada pada koordinasi antarlembaga dan alokasi anggaran operasional. Langkah ketiga: rekomendasi dirumuskan sebagai kewajiban rapat koordinasi triwulanan antara Dinas Koperasi dan camat seluruh kecamatan dengan agenda tunggal penjadwalan pelatihan, disertai alokasi dana transportasi sebesar 10% dari total anggaran pelatihan. Langkah keempat: rekomendasi ini diperiksa kesesuaiannya dengan Pasal 12 UU 23/2014 yang menetapkan pemberdayaan masyarakat sebagai urusan wajib nonpelayanan dasar yang menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten. Saat dipresentasikan, mahasiswa mempertahankan argumennya ketika ditanya mengapa tidak merekomendasikan digitalisasi pelatihan, dengan menjawab bahwa data akses internet di kecamatan terpencil Bone Bolango menunjukkan penetrasi di bawah 20 persen sehingga solusi berbasis teknologi belum kontekstual secara lokal.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum yang muncul adalah anggapan bahwa rekomendasi yang baik adalah rekomendasi yang paling ambisius dan komprehensif, misalnya mengusulkan perombakan total sistem birokrasi atau penganggaran ulang seluruh APBD. Pembetulannya: rekomendasi yang baik bukan yang paling besar cakupannya, melainkan yang paling tepat sasaran, realistis sesuai kapasitas daerah, dan dapat dimulai dalam jangka waktu yang teridentifikasi. Rekomendasi yang terlalu ambisius tanpa mempertimbangkan kapasitas fiskal dan kelembagaan pemerintah daerah Kawasan Timur Indonesia justru tidak berguna secara praktis dan kehilangan nilai akademisnya karena tidak dapat diverifikasi kelayakannya [Ndraha 2003].

RANGKUMAN

- Fungsi pemerintahan daerah — pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan — memiliki mandat normatif yang jelas dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dan kerangka itu menjadi tolok ukur analisis kasus di Kawasan Timur Indonesia.
- Analisis komparatif terhadap kasus nyata menunjukkan bahwa perwujudan ketiga fungsi pemerintahan bervariasi secara signifikan bergantung pada kapasitas kelembagaan, konteks geografis, dan dinamika politik lokal daerah yang dikaji.
- Kesenjangan antara fungsi ideal yang diamanatkan regulasi dan praktik aktual pemerintahan daerah dapat diidentifikasi secara terukur menggunakan kriteria responsivitas dan akuntabilitas yang ditopang data dan dokumen kebijakan yang dapat diverifikasi.
- Rekomendasi kebijakan yang sah secara akademik harus berpijak pada bukti empiris, menggunakan argumen yang koheren, dan secara eksplisit berorientasi pada kepentingan masyarakat lokal Kawasan Timur Indonesia sebagai bentuk komitmen terhadap nilai Service dan Nationalism.
- Kemampuan mempresentasikan analisis secara sistematis dan merespons tanggapan kritis secara terbuka merupakan kompetensi ilmiah yang tak terpisahkan dari kualitas analisis itu sendiri dalam tradisi keilmuan pemerintahan.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Kaho, Josef Riwu. 2012. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers.

Syafiie, I. K. (2011); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya; Kaho, Josef Riwu. (2012); Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016).

PERTEMUAN 13

Relasi Negara dan Masyarakat Sipil dalam Demokrasi

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

57. Menguraikan perbedaan posisi dan peran masyarakat sipil menurut minimal 2 perspektif teori tata kelola (mis. pluralis vs. neo-institusionalis) dalam makalah analitis; Menilai kekuatan dan kelemahan masing-masing perspektif dalam menjelaskan satu kasus relasi negara–masyarakat sipil di Indonesia dengan argumen yang didukung data empiris
58. Mengidentifikasi konsep masyarakat sipil dari minimal dua perspektif teoritik (pluralis dan neo-Gramscian) beserta asumsi dasarnya
59. Menganalisis dinamika relasi negara-masyarakat sipil dalam konteks tata kelola pemerintahan demokratis menggunakan dua perspektif yang dipilih
60. Membandingkan pola relasi negara-masyarakat sipil pada kasus konkret pemerintahan daerah Kawasan Timur Indonesia berdasarkan data dan regulasi yang dapat diverifikasi
61. Mengevaluasi kekuatan dan kelemahan masing-masing perspektif dalam menjelaskan fenomena partisipasi masyarakat pada konteks lokal yang dikaji

Pendahuluan

Pertemuan 12 telah memperlihatkan bagaimana fungsi pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia dijalankan dalam konteks keterbatasan kapasitas kelembagaan dan tekanan kebutuhan lokal. Pertemuan ini melanjutkan analisis tersebut dengan menempatkan masyarakat sipil sebagai aktor yang tidak hanya menjadi objek layanan pemerintah, melainkan juga kekuatan yang secara aktif membentuk dan menantang relasi kekuasaan dalam tata kelola demokratis. Pertanyaan ini bukan sekadar akademis: seberapa jauh organisasi masyarakat sipil di daerah seperti Papua, Nusa Tenggara, atau Maluku benar-benar mampu memengaruhi kebijakan publik, atau justru dicooptasi oleh negara? Untuk menjawabnya secara analitis, mahasiswa perlu menguasai kerangka teoritik yang memadai sebelum membawa kerangka itu ke hadapan kasus empiris. Pertemuan ini

juga menjadi jembatan langsung menuju Pertemuan 14 yang akan menguji relasi negara-masyarakat sipil pada arena kepemiluan lokal, sehingga ketajaman konseptual yang dibangun hari ini menjadi prasyarat analisis yang lebih kompleks di sesi berikutnya.

A. Konsep Masyarakat Sipil: Definisi, Fungsi, dan Posisi dalam Demokrasi

Masyarakat sipil (civil society) merujuk pada ruang publik yang terorganisasi secara sukarela di luar kendali langsung negara dan di luar logika pasar. Konsep ini pertama kali dipakai secara sistematis oleh filsuf Skotlandia Adam Ferguson pada abad ke-18, lalu dikembangkan oleh Hegel yang memisahkan masyarakat sipil dari negara dan keluarga sebagai entitas tersendiri. Dalam tradisi liberal kontemporer, Jurgen Habermas menegaskan bahwa masyarakat sipil adalah arena di mana warga membentuk opini publik dan mempengaruhi keputusan kolektif melalui deliberasi. Tokoh-tokoh seperti Robert Putnam kemudian menambahkan dimensi modal sosial: kepercayaan, norma, dan jaringan antarwarga yang tumbuh dalam organisasi masyarakat sipil memperkuat kapasitas demokrasi untuk berfungsi secara efektif. Tanpa penguatan modal sosial ini, lembaga-lembaga formal pemerintahan cenderung bekerja secara prosedural semata, kehilangan akar partisipasinya.

Secara fungsional, masyarakat sipil menjalankan setidaknya empat peran kritis dalam sistem demokrasi. Pertama, fungsi kontrol: organisasi seperti lembaga swadaya masyarakat, asosiasi profesi, dan media independen mengawasi penggunaan kekuasaan negara agar tidak menyimpang dari mandat publik. Kedua, fungsi agregasi kepentingan: masyarakat sipil menyalurkan aspirasi kelompok yang tidak terwakili secara memadai oleh partai politik, termasuk masyarakat adat dan perempuan di Kawasan Timur Indonesia. Ketiga, fungsi sosialisasi demokrasi: partisipasi dalam organisasi warga melatih individu mempraktikkan toleransi, negosiasi, dan akuntabilitas sebelum nilai-nilai itu mewujud di arena politik formal. Keempat, fungsi penyedia layanan publik alternatif: terutama di daerah dengan keterbatasan kapasitas birokrasi, organisasi kemasyarakatan sering mengisi kekosongan pelayanan dasar. Keempat fungsi ini tidak berjalan dalam isolasi; intensitasnya bergantung pada seberapa lebar ruang demokratis yang dibuka negara.

Posisi masyarakat sipil dalam demokrasi tidak bersifat tunggal atau netral: ia berada dalam relasi yang dinamis dan kadang konfliktual dengan negara. Di satu sisi, negara membutuhkan legitimasi yang hanya bisa diberikan oleh partisipasi aktif masyarakat sipil; di sisi lain, negara memiliki kapasitas untuk membatasi atau bahkan mengkooptasi organisasi warga melalui regulasi, pendanaan, dan tekanan informal.

Di Indonesia, dinamika ini tampak dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang direvisi melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dan kemudian menjadi UU Nomor 16 Tahun 2017: regulasi tersebut memperluas kewenangan pemerintah membubarkan ormas tanpa putusan pengadilan, yang oleh sebagian kalangan dinilai mempersempit otonomi masyarakat sipil. Perdebatan atas regulasi ini menunjukkan bahwa posisi masyarakat sipil dalam demokrasi Indonesia bukan sekadar soal teori, melainkan soal konfigurasi kekuasaan yang terus diperebutkan. Memahami fondasi konseptual ini menjadi prasyarat sebelum menganalisis perspektif teoritis yang lebih mendalam pada sub-bab berikutnya.

Tabel 13.1 Fungsi Masyarakat Sipil dalam Sistem Demokrasi dan Contoh Kelembagaannya di Indonesia

Fungsi Utama	Mekanisme Kerja	Contoh Kelembagaan di Indonesia	Relevansi KTI
Kontrol terhadap negara	Pemantauan kebijakan, advokasi, litigasi strategis	ICW, KontraS, Walhi, LBH	Jaringan Advokasi Tambang di Sulawesi dan Maluku
Agregasi kepentingan	Lobi, konsultasi publik, perwakilan dalam forum musrenbang	Asosiasi masyarakat adat, forum perempuan	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) wilayah Papua dan NTT
Sosialisasi demokrasi	Pendidikan kewargaan, pelatihan fasilitator komunitas	PKK, karang taruna, majelis taklim	Forum Komunitas Adat di Maluku Utara
Penyedia layanan alternatif	Program berbasis komunitas, kemitraan dengan pemda	Yayasan kesehatan dan pendidikan swasta	Klinik komunitas dan sekolah alternatif di daerah 3T

[Gambar 13.1 belum diunggah]

Gambar 13.1 Diagram lingkaran berlapis (concentric circles) yang menunjukkan posisi masyarakat sipil: lapisan terdalam adalah individu/keluarga, lapisan tengah adalah organisasi masyarakat sipil (dengan label: LSM, asosiasi profesi, media, ormas keagamaan), lapisan I

ANALOGI

Bayangkan sebuah kampung di mana warga membentuk kelompok ronda, arisan, dan pengajian secara mandiri tanpa diperintah kepala desa. Kelompok-kelompok inilah analogi masyarakat sipil: mereka bukan bagian dari pemerintah desa, bukan pedagang yang mencari untung, tetapi mereka menjaga, mengusulkan, dan kadang mengkritik kebijakan kepala desa. Ketika ronda melaporkan kasus korupsi dana desa

ke inspektorat, itulah fungsi kontrol; ketika arisan memperjuangkan sumur bor ke musrenbang, itulah fungsi agregasi kepentingan. Demokrasi yang sehat membutuhkan kelompok-kelompok informal seperti itu agar kehidupan kampung tidak sepenuhnya dikendalikan oleh kepala desa.

CONTOH

Kasus konkret berikut menunjukkan definisi, fungsi, dan posisi masyarakat sipil secara bertahap. Langkah pertama: identifikasi entitas. Koalisi masyarakat sipil yang menolak tambang nikel di Halmahera Utara terdiri dari LSM lokal, tokoh adat, dan mahasiswa -- semuanya bukan bagian birokrasi dan bukan perusahaan, sehingga masuk kategori masyarakat sipil. Langkah kedua: identifikasi fungsi. Koalisi ini melakukan pemantauan izin lingkungan (fungsi kontrol), menyampaikan keberatan dalam konsultasi publik AMDAL (fungsi agregasi), dan melatih pemuda desa memahami dokumen perizinan (fungsi sosialisasi). Langkah ketiga: analisis posisi. Pemerintah daerah awalnya mengabaikan keberatan koalisi karena tekanan investasi, tetapi setelah koalisi bermitra dengan jaringan nasional dan mendapat liputan media, pemerintah daerah membuka dialog ulang -- menunjukkan bahwa posisi masyarakat sipil bergeser bergantung pada kekuatan jaringan dan tekanan publik. Contoh bertahap ini memperlihatkan bahwa konsep masyarakat sipil bukan abstraksi, melainkan aktor nyata yang beroperasi dalam kondisi kekuasaan yang konkret.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul di kalangan mahasiswa adalah menyamakan masyarakat sipil dengan semua yang 'bukan pemerintah', sehingga perusahaan swasta dan partai politik pun dianggap masuk di dalamnya. Pembetulanannya: masyarakat sipil secara konseptual dibedakan dari pasar (dunia bisnis yang berlogika profit) dan dari partai politik (yang bertujuan merebut kekuasaan negara). Sebuah asosiasi pengusaha memang bisa bertindak layaknya masyarakat sipil ketika mengadvokasi kebijakan publik, tetapi motivasi dasarnya tetap kepentingan ekonomi anggota, bukan kepentingan publik yang lebih luas. Miskonsepsi kedua adalah anggapan bahwa masyarakat sipil selalu berpihak kepada rakyat dan berseberangan dengan negara. Faktanya, organisasi masyarakat sipil dapat dikooptasi oleh kekuasaan, menerima dana pemerintah dengan konsekuensi kehilangan kemandirian, atau bahkan digunakan negara untuk melegitimasi kebijakan yang tidak partisipatif -- fenomena yang dalam literatur disebut 'captured civil society'. Oleh karena itu, menganalisis masyarakat sipil harus dimulai dengan memeriksa struktur pendanaan, afiliasi, dan agenda aktualnya, bukan sekadar label organisasinya.

B. Dua Perspektif Teoritik: Pluralis versus Neo-Gramscian dalam Tata Kelola

Dua perspektif yang paling produktif untuk menganalisis relasi negara dan masyarakat sipil dalam demokrasi adalah perspektif pluralis dan perspektif neo-Gramscian. Perspektif pluralis, yang berakar pada tradisi Robert Dahl dan diperkuat oleh literatur tata kelola kontemporer seperti Pierre dan Peters, memandang masyarakat sipil sebagai arena persaingan terbuka antara kelompok-kelompok kepentingan yang beragam. Dalam logika pluralis, tidak ada satu pun aktor yang mendominasi secara permanen; negara berperan sebagai wasit atau fasilitator yang mengakomodasi tekanan dari berbagai kelompok secara relatif setara. Asumsi dasar perspektif ini adalah bahwa kekuasaan tersebar (*diffused power*), sehingga kebijakan publik merupakan hasil tawar-menawar antarpihak yang memiliki sumber daya dan akses berbeda. Perspektif neo-Gramscian, sebaliknya, mewarisi konsep hegemoni Antonio Gramsci yang kemudian dikembangkan oleh Robert Cox dalam studi hubungan internasional dan oleh Bob Jessop dalam analisis negara. Perspektif ini melihat masyarakat sipil bukan sebagai arena netral, melainkan sebagai medan pertarungan ideologis di mana kelompok dominan berupaya mempertahankan hegemoni melalui konsensus, bukan sekadar paksaan.

Perbedaan paling mendasar antara kedua perspektif terletak pada asumsi tentang distribusi kekuasaan dan fungsi masyarakat sipil itu sendiri. Bagi pluralis, organisasi-organisasi masyarakat sipil seperti serikat buruh, asosiasi profesi, atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) adalah pemain yang setara secara prinsipil dalam proses demokratis; kelemahan suatu kelompok bersifat sementara dan dapat diatasi melalui mobilisasi sumber daya. Bagi neo-Gramscian, pandangan itu naif karena mengabaikan bahwa masyarakat sipil itu sendiri sudah dibentuk oleh relasi kekuasaan yang tidak setara; kelompok dominan menggunakan institusi pendidikan, media, dan organisasi keagamaan untuk menormalisasi tatanan yang menguntungkan mereka. Dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah Indonesia, perbedaan ini sangat penting: pluralis akan mendorong solusi berupa perluasan akses partisipasi (lebih banyak forum musrenbang, lebih banyak ruang konsultasi), sedangkan neo-Gramscian akan mempertanyakan siapa yang sesungguhnya mengendalikan agenda dalam forum-forum tersebut dan apakah partisipasi itu tidak sekadar melegitimasi keputusan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Kedua perspektif ini tidak berdiri dalam ruang hampa; masing-masing memiliki implikasi metodologis yang berbeda bagi mahasiswa yang menggunakannya sebagai

pisau analisis. Peneliti yang menggunakan kerangka pluralis cenderung mengumpulkan data tentang jumlah aktor yang terlibat, frekuensi interaksi, dan sejauh mana preferensi berbagai kelompok tercermin dalam output kebijakan. Peneliti neo-Gramscian lebih tertarik pada analisis wacana, siapa yang menentukan framing permasalahan, dan bagaimana narasi tertentu diterima sebagai akal sehat (common sense) oleh masyarakat. Dalam konteks nilai integritas akademik (Integrity), mahasiswa dituntut untuk memilih perspektif secara konsisten dan transparan, bukan mencampur-adukkan asumsi yang saling bertentangan tanpa penjelasan epistemologis yang memadai. Pemilihan perspektif juga berdampak pada rekomendasi kebijakan yang dihasilkan, sehingga kemampuan menganalisis secara kritis (C4) menjadi kompetensi inti yang harus dikuasai sebelum mahasiswa beranjak ke evaluasi komparatif pada sub-bab berikutnya.

Penting untuk dicatat bahwa kedua perspektif ini berkembang dalam tradisi akademik yang berbeda tetapi saling merespons satu sama lain. Neo-institusionalisme, yang sering disebut bersama perspektif pluralis dalam diskusi tata kelola, sebenarnya berbeda dari pluralisme klasik karena memberikan bobot lebih besar pada peran aturan main formal (regulasi, prosedur birokrasi) dalam membentuk perilaku aktor. Sementara itu, neo-Gramscian kontemporer seperti yang dikembangkan dalam kajian kritis tata kelola global tidak sepenuhnya menolak pentingnya institusi, tetapi menekankan bahwa institusi itu sendiri adalah produk dari pertarungan hegemonik yang terus berlangsung. Bagi mahasiswa Ilmu Pemerintahan yang kelak bekerja di lingkungan birokrasi atau organisasi masyarakat sipil di Kawasan Timur Indonesia, kesadaran akan tegangan antara kedua perspektif ini membekali mereka dengan kemampuan adaptasi (Adaptability) dalam membaca situasi tata kelola yang kompleks dan tidak selalu sesuai dengan model ideal manapun.

Tabel 13.2 Perbandingan Perspektif Pluralis dan Neo-Gramscian dalam Tata Kelola

Dimensi Perbandingan	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Gramscian
Asumsi distribusi kekuasaan	Kekuasaan tersebar di antara banyak kelompok; tidak ada aktor yang mendominasi secara permanen	Kekuasaan terstruktur secara hierarkis; kelompok dominan mempertahankan posisi melalui hegemoni
Fungsi masyarakat sipil	Arena persaingan terbuka dan setara antar kelompok kepentingan	Medan pertarungan ideologis; dapat menjadi alat legitimasi tatanan yang ada
Peran negara	Wasit atau fasilitator yang mengakomodasi berbagai tekanan kelompok	Instrumen yang dapat dimanfaatkan kelas dominan, namun juga ruang yang bisa

Dimensi Perbandingan	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Gramscian
		dikontestasi
Fokus analisis	Jumlah aktor, akses partisipasi, output kebijakan	Wacana, pembentukan agenda, normalisasi nilai kelompok dominan
Solusi kebijakan yang dianjurkan	Perluas akses dan kanal partisipasi formal	Transformasi relasi kekuasaan yang mendasari partisipasi
Tokoh kunci	Robert Dahl, Jon Pierre, Guy Peters	Antonio Gramsci, Robert Cox, Bob Jessop
Kelemahan utama	Mengabaikan ketimpangan struktural yang membatasi partisipasi nyata	Berisiko deterministik; sulit menjelaskan perubahan yang dimulai dari bawah

[Gambar 13.2 belum diunggah]

Gambar 13.2 Diagram dua kolom berbentuk peta konsep: kolom kiri berlabel Perspektif Pluralis berisi rantai dari Distribusi Kekuasaan Tersebar ke Masyarakat Sipil sebagai Arena Netral ke Negara sebagai Fasilitator ke Solusi: Perluasan Akses; kolom kanan berlabel Persp

ANALOGI

Bayangkan sebuah pasar tradisional yang besar. Perspektif pluralis melihat pasar itu sebagai tempat di mana semua pedagang, dari penjual sayur hingga pedagang emas, bersaing secara bebas dan siapa pun bisa mendapatkan pelanggan jika cukup rajin. Perspektif neo-Gramscian akan bertanya: siapa yang memiliki kios di lokasi strategis dekat pintu masuk, siapa yang menentukan besaran retribusi, dan mengapa para pedagang kecil menganggap ketidakberuntungan mereka sebagai hal yang wajar dan alami, padahal itu adalah hasil dari aturan yang memang tidak dirancang untuk menguntungkan mereka?

CONTOH

Kasus Forum Musrenbang Kelurahan di Kota Kendari dapat dianalisis melalui kedua lensa secara bertahap. Langkah pertama, mahasiswa mengidentifikasi aktor yang hadir: RT/RW, PKK, LSM lingkungan, perwakilan pengusaha, dan aparat kelurahan. Dengan kacamata pluralis, kehadiran berbagai kelompok ini dianggap bukti bahwa forum berjalan demokratis dan aspirasi warga tersalurkan secara proporsional. Langkah kedua, mahasiswa mengumpulkan data tentang usulan mana yang lolos ke Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan usulan mana yang gugur. Dengan kacamata

neo-Gramscian, mahasiswa kemudian menganalisis apakah usulan yang lolos cenderung berasal dari kelompok yang memiliki akses lebih dekat ke aparat, apakah bahasa teknis perencanaan menjadi hambatan bagi warga miskin untuk menyampaikan kepentingannya, dan apakah kesimpulan forum sudah diformulasikan sebelum musrenbang dibuka. Dari dua langkah analisis ini, mahasiswa dapat melihat bahwa kedua perspektif menghasilkan pertanyaan penelitian dan rekomendasi kebijakan yang secara fundamental berbeda meskipun melihat forum yang sama.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah anggapan bahwa perspektif pluralis identik dengan pandangan optimistis yang mendukung status quo, sementara neo-Gramscian selalu bersifat radikal dan menolak demokrasi prosedural. Pembetulanannya: pluralis kontemporer seperti yang dikembangkan dalam literatur tata kelola jaringan (network governance) justru mengakui ketimpangan sumber daya antar aktor dan merekomendasikan desain institusi yang mengkompensasi kelemahan kelompok marjinal. Neo-Gramscian pun tidak menolak partisipasi formal; mereka justru mendorong transformasi dari dalam institusi yang ada melalui apa yang Gramsci sebut sebagai war of position, yaitu perjuangan budaya dan ideologis yang berlangsung secara bertahap di dalam lembaga-lembaga resmi. Miskonsepsi kedua adalah asumsi bahwa kedua perspektif ini saling eksklusif sehingga peneliti harus memilih salah satu dan membuang yang lain sepenuhnya; dalam praktik penelitian tata kelola, keduanya dapat digunakan secara komplementer selama asumsi-asumsi yang berbeda dijelaskan secara eksplisit dan konsisten.

C. Relasi Negara-Masyarakat Sipil pada Kasus Pemerintahan Daerah Kawasan Timur Indonesia

Kawasan Timur Indonesia (KTI), yang mencakup Sulawesi, Maluku, Papua, dan Nusa Tenggara, menyajikan laboratorium empiris yang kaya untuk mengamati bagaimana relasi negara dan masyarakat sipil terbentuk dalam kondisi struktural yang berbeda dari Jawa. Desentralisasi yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara formal membuka ruang bagi masyarakat sipil lokal untuk terlibat dalam perencanaan dan pengawasan pemerintahan. Namun, ketersediaan ruang formal itu tidak serta-merta menghasilkan relasi yang seimbang, karena kapasitas organisasi sipil, aksesibilitas geografis, dan ketergantungan finansial

daerah pada transfer pusat menciptakan dinamika tersendiri. Di Gorontalo, misalnya, forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) secara regulasi mewajibkan partisipasi warga, tetapi penelitian terhadap siklus perencanaan 2019-2023 mencatat bahwa usulan komunitas perempuan dan kelompok adat sering terpinggirkan pada tahap konsolidasi anggaran di tingkat kabupaten, menunjukkan celah antara partisipasi prosedural dan partisipasi substantif.

Pola relasi yang paling menonjol di KTI dapat dibedakan menjadi tiga: korporatisme selektif, kemitraan proyek, dan oposisi berbasis identitas. Korporatisme selektif terjadi ketika pemerintah daerah merangkul organisasi sipil tertentu, seperti lembaga adat atau majelis keagamaan, sebagai mitra legitimasi kebijakan, sementara kelompok advokasi yang kritis diberi akses terbatas. Pola ini terlihat dalam pengelolaan kawasan hutan adat di beberapa kabupaten Maluku, di mana lembaga adat negeri dilibatkan dalam tata kelola kehutanan melalui Peraturan Daerah, tetapi LSM lingkungan yang mempersoalkan izin konsesi justru menghadapi hambatan administratif. Kemitraan proyek, pola kedua, mendominasi daerah penerima dana otonomi khusus seperti Papua dan Papua Barat, di mana organisasi sipil berfungsi sebagai pelaksana program pemerintah bidang kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi, sehingga kemandiriannya berpotensi tereduksi menjadi kepanjangan tangan birokrasi. Oposisi berbasis identitas, pola ketiga, muncul ketika masyarakat sipil mengorganisasi diri di sekitar identitas etnis atau agama untuk menegosiasikan pengakuan hak, sebagaimana ditunjukkan oleh gerakan masyarakat adat di pegunungan Tengah Papua yang menuntut implementasi Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat.

Membaca pola-pola tersebut melalui dua perspektif teoritik yang telah dibahas sebelumnya menghasilkan diagnosis yang berbeda. Perspektif pluralis akan menilai bahwa Musrenbang dan mekanisme partisipatif lainnya merupakan bukti distribusi pengaruh yang relatif terbuka, dan perbaikan teknis seperti penguatan kapasitas fasilitator atau digitalisasi pengaduan sudah memadai untuk meningkatkan kualitas partisipasi. Perspektif neo-Gramscian, sebaliknya, akan menunjukkan bahwa keterlibatan lembaga adat dalam tata kelola kehutanan Maluku atau kemitraan proyek di Papua justru merupakan mekanisme hegemonik: negara mengkooptasi aktor sipil strategis agar konsensus terhadap kebijakan pembangunan tetap terjaga tanpa perlu pemaksaan langsung. Perbedaan diagnosis ini bukan sekadar perdebatan akademis, melainkan berimplikasi praktis: jika pemerintah daerah hanya memperbaiki prosedur tanpa mengubah struktur distribusi sumber daya dan akses informasi, reformasi partisipasi akan tetap terbatas pada lapisan permukaan. Nilai adaptabilitas (Adaptability) dalam etos ICHSA-N menuntut mahasiswa ilmu

pemerintahan untuk membaca konteks lokal secara cermat sebelum merekomendasikan model relasi yang akan diterapkan.

Ketergantungan dana transfer dan kapasitas birokrasi yang masih berkembang di sebagian besar daerah KTI juga membentuk insentif bagi pemerintah daerah untuk mengelola masyarakat sipil secara selektif demi menjaga stabilitas penyerapan anggaran. Studi terhadap implementasi Dana Desa di Nusa Tenggara Timur periode 2015-2022 menemukan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai organ representasi warga kerap kehilangan fungsi pengawasannya ketika kepala desa memiliki afiliasi politik yang kuat dengan jaringan patronase kabupaten. Kondisi ini sesuai dengan peringatan neo-Gramscian bahwa ruang partisipasi formal dapat berubah menjadi arena consent manufacturing, sekaligus menantang asumsi pluralis bahwa pluralitas aktor otomatis menghasilkan keseimbangan kekuasaan. Mahasiswa yang menerapkan nilai integritas (Integrity) dalam kajian pemerintahan lokal dituntut untuk menyandarkan analisis pada data yang dapat diverifikasi, seperti dokumen APBD, berita acara Musrenbang, dan laporan hasil pemeriksaan BPK, bukan pada asumsi normatif semata, agar rekomendasi kebijakan yang dihasilkan benar-benar memperkuat akuntabilitas pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia.

Tabel 13.3 Pola Relasi Negara-Masyarakat Sipil di Kawasan Timur Indonesia: Tiga Pola Utama

Pola Relasi	Deskripsi Mekanisme	Contoh Kasus KTI	Implikasi bagi Otonomi Sipil
Korporatisme Selektif	Pemerintah daerah merangkul aktor sipil tertentu sebagai mitra legitimasi; aktor kritis dibatasi aksesnya	Pelibatan lembaga adat negeri dalam tata kelola hutan adat Maluku melalui Perda	Otonomi sipil tereduksi; potensi kooptasi tinggi
Kemitraan Proyek	Organisasi sipil berfungsi sebagai pelaksana program pemerintah; relasi berbasis kontrak	LSM kesehatan dan pendidikan sebagai mitra pelaksana Otsus Papua dan Papua Barat	Kemandirian sipil bergantung pada sumber dana pemerintah; advokasi kritis melemah
Oposisi Berbasis Identitas	Masyarakat sipil mengorganisasi diri di sekitar identitas etnis/agama untuk menuntut pengakuan hak	Gerakan masyarakat adat Papua menuntut implementasi Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat	Otonomi sipil relatif tinggi; potensi konflik dengan negara meningkat

[Gambar 13.3 belum diunggah]

Gambar 13.3 Diagram alur tiga kolom yang menggambarkan tiga pola relasi negara-masyarakat sipil (korporatisme selektif, kemitraan proyek, oposisi berbasis identitas) dengan panah menunjukkan arah pengaruh antara aktor negara (pemerintah daerah/DPRD) dan aktor sipil (

ANALOGI

Relasi negara dan masyarakat sipil di KTI mirip dengan hubungan antara ketua kampung adat dan warga dalam musyawarah: ketika ketua membuka forum tetapi sudah menentukan keputusan sebelum musyawarah dimulai, warga memang hadir dan berbicara, namun pengaruh riil mereka terhadap hasil keputusan sangat kecil. Formalitas musyawarah tetap berjalan, tetapi substansi deliberasi sudah tertutup sejak awal. Inilah yang terjadi ketika Musrenbang atau forum partisipatif lainnya dijalankan sebagai prosedur administratif tanpa disertai redistribusi informasi dan kewenangan yang nyata.

CONTOH

Studi kasus Dana Desa di Nusa Tenggara Timur dapat dikaji secara bertahap sebagai berikut. Pertama, mahasiswa mengidentifikasi struktur kelembagaan: siapa aktor negara (kepala desa, BPD, camat) dan siapa aktor sipil (tokoh adat, kelompok perempuan, organisasi pemuda). Kedua, mahasiswa mengumpulkan data dokumen: berita acara Musrenbang desa, APBDes, dan laporan BPD tahun 2020-2022 yang tersedia melalui portal resmi atau permohonan informasi publik berdasarkan UU KIP. Ketiga, mahasiswa menganalisis kesenjangan antara usulan warga dalam berita acara Musrenbang dan program yang benar-benar masuk APBDes untuk menilai apakah partisipasi bersifat substantif atau prosedural. Keempat, mahasiswa menginterpretasikan temuan menggunakan perspektif pluralis (apakah banyak kelompok terwakili?) dan neo-Gramscian (apakah ada aktor tertentu yang secara konsisten mendominasi agenda?). Langkah terakhir, mahasiswa merumuskan rekomendasi perbaikan tata kelola yang spesifik dan dapat diimplementasikan oleh pemerintah desa maupun BPD.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa semakin banyak organisasi masyarakat sipil yang ada di suatu daerah, semakin kuat posisi masyarakat sipil dalam relasi dengan negara. Pembetulanannya: kuantitas organisasi tidak identik dengan kualitas pengaruh. Di beberapa kabupaten KTI, proliferasi LSM justru disertai dengan fragmentasi kepentingan dan persaingan memperebutkan dana proyek pemerintah, sehingga daya tawar kolektif masyarakat sipil sebagai pengimbang kekuasaan negara justru melemah. Yang menentukan kekuatan posisi masyarakat

sipil bukan jumlah organisasinya, melainkan kapasitas mereka untuk berorganisasi secara otonom, mengakses informasi, membangun koalisi, dan mempertahankan agenda advokasi tanpa bergantung pada sumber daya yang dikontrol negara.

D. Evaluasi Komparatif: Kekuatan dan Kelemahan Dua Perspektif pada Konteks Lokal

Setelah menelaah konsep dasar masyarakat sipil dan menelusuri pola relasi negara-masyarakat sipil di Kawasan Timur Indonesia pada sub-bab sebelumnya, langkah analitis berikutnya adalah mengevaluasi seberapa jauh perspektif pluralis dan neo-Gramscian mampu menjelaskan fenomena tersebut secara memadai. Evaluasi komparatif ini bukan sekadar mencatat kelebihan dan kekurangan dua perspektif secara abstrak, melainkan mengukur daya jangkau masing-masing terhadap konteks spesifik pemerintahan daerah di wilayah dengan struktur sosial, ketimpangan sumber daya, dan warisan konflik yang khas. Seperti seorang teknisi yang memilih antara dua perkakas berbeda — kunci inggris fleksibel namun kurang presisi, versus kunci ring yang presisi namun terbatas penggunaannya — mahasiswa ilmu pemerintahan perlu memilih atau mengombinasikan perspektif sesuai dengan pertanyaan analitis yang dihadapi. Ketepatan pemilihan perspektif inilah yang membedakan analisis tata kelola yang dangkal dari analisis yang berbobot secara ilmiah.

Perspektif pluralis memiliki kekuatan utama pada kemampuannya menangkap keragaman aktor dan pluralitas kepentingan yang bernegosiasi dalam arena kebijakan. Dalam konteks Kawasan Timur Indonesia, perspektif ini efektif menjelaskan fenomena seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di tingkat desa, forum konsultasi publik Rancangan Peraturan Daerah, atau peran organisasi berbasis adat seperti lembaga adat Dayak di Kalimantan Timur dan Dewan Adat Papua dalam proses pengambilan keputusan daerah. Kekuatan kedua perspektif ini terletak pada asumsi normatinya yang sejalan dengan prinsip demokrasi deliberatif, sehingga mudah dioperasionalkan untuk mengevaluasi kualitas partisipasi warga secara prosedural. Kelemahan mendasarnya, sebagaimana dikritik oleh Norris dan Inglehart dalam kajian partisipasi politik komparatif, adalah asumsi bahwa semua aktor memiliki akses dan kapasitas yang setara untuk terlibat dalam proses tersebut, sebuah asumsi yang sulit dipertahankan ketika berhadapan dengan masyarakat adat yang menghadapi hambatan literasi, bahasa, dan jarak geografis di wilayah terpencil seperti pedalaman Papua atau Maluku bagian timur.

Perspektif neo-Gramscian, sebaliknya, memiliki kekuatan justru pada titik-titik buta perspektif pluralis. Dengan konsep hegemoni dan masyarakat sipil sebagai arena kontestasi ideologis, perspektif ini mampu mengungkap mengapa partisipasi formal seperti musrenbang sering kali tidak mengubah distribusi sumber daya secara signifikan, karena agenda dan tata cara berpartisipasi itu sendiri sudah dibentuk oleh kelompok yang lebih dominan. Analisis terhadap penolakan masyarakat adat Kabupaten Sorong terhadap izin perkebunan sawit, misalnya, lebih dapat dijelaskan oleh perspektif neo-Gramscian: masyarakat sipil lokal tidak hanya menghadapi negara sebagai regulator, tetapi menghadapi koalisi hegemonik antara elite birokrasi daerah, investor, dan sebagian organisasi masyarakat sipil yang sudah terkooptasi. Kelemahan perspektif ini terletak pada kecenderungannya menghasilkan analisis yang bersifat struktural dan deterministik, sehingga berisiko meremehkan kemampuan agensi kelompok masyarakat sipil marginal untuk melakukan resistensi kreatif dan mencapai perubahan nyata meskipun dalam struktur hegemoni yang kuat. Kelemahan metodologis perspektif neo-Gramscian juga terletak pada sulitnya operasionalisasi konsep hegemoni menjadi indikator yang dapat diverifikasi secara empiris dengan data kuantitatif.

Secara praktis, evaluasi komparatif ini membawa implikasi langsung bagi perancangan studi kasus di akhir pertemuan ini. Mahasiswa yang mengambil kasus relasi negara-masyarakat sipil di satu pemerintahan daerah Kawasan Timur Indonesia perlu secara eksplisit menyatakan perspektif mana yang dijadikan lensa utama analisis, mengapa perspektif tersebut dipilih sesuai konteks kasus, dan pada titik mana perspektif lain perlu digunakan untuk menutupi celah penjelasan. Pendekatan multi-perspektif semacam ini mencerminkan nilai adaptabilitas dan integritas intelektual yang menjadi bagian dari karakter technopreneurship di bidang pemerintahan: kemampuan memilih kerangka analitik yang paling tepat secara kontekstual, bukan sekadar mengikuti satu mazhab secara dogmatis. Dengan demikian, evaluasi komparatif bukan langkah akhir analisis, melainkan landasan untuk merancang argumen kebijakan yang lebih responsif terhadap kekhasan sosial-politik wilayah yang dikaji.

Tabel 13.4 Perbandingan Kekuatan dan Kelemahan Perspektif Pluralis dan Neo-Gramscian pada Konteks Pemerintahan Daerah Kawasan Timur Indonesia

Dimensi Evaluasi	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Gramscian
Asumsi dasar tentang aktor	Aktor beragam dan pada dasarnya setara dalam akses arena kebijakan	Aktor tidak setara; posisi ditentukan oleh relasi kuasa dan hegemoni
Kekuatan utama	Menangkap keragaman suara	Mengungkap ketimpangan

Dimensi Evaluasi	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Gramscian
	dan dinamika negosiasi kepentingan dalam forum formal (musrenbang, konsultasi publik)	struktural dan cooptation yang tidak terlihat dalam partisipasi formal
Kelemahan utama	Mengabaikan ketimpangan akses dan kapasitas antaraktor; rentan terhadap ilusi partisipasi prosedural	Cenderung deterministik; konsep hegemoni sulit dioperasionalkan menjadi indikator empiris terukur
Relevansi untuk KTI	Cocok menganalisis forum partisipasi formal dan peran lembaga adat yang sudah memiliki pengakuan legal	Cocok menganalisis konflik agraria, resistensi masyarakat adat, dan kooptasi organisasi masyarakat sipil oleh elite
Batas penjelasan	Tidak memadai menjelaskan mengapa partisipasi formal gagal mengubah distribusi sumber daya	Tidak memadai menjelaskan keberhasilan resistensi akar rumput yang mengubah kebijakan tanpa dukungan struktur dominan

[Gambar 13.4 belum diunggah]

Gambar 13.4 Diagram dua kolom yang menggambarkan spektrum kasus relasi negara-masyarakat sipil di Kawasan Timur Indonesia: kolom kiri menunjukkan kasus yang lebih dapat dijelaskan perspektif pluralis (contoh: musrenbang desa, forum DPRD, lembaga adat yang diakui regu

ANALOGI

Mengevaluasi dua perspektif teoritik ini ibarat seorang dokter yang memiliki dua alat diagnostik: stetoskop yang sangat baik mendeteksi detak jantung dan aliran udara (perspektif pluralis, unggul menangkap dinamika yang terdengar dan terlihat dalam arena formal), serta hasil laboratorium darah yang mengungkap kondisi di balik permukaan seperti infeksi tersembunyi atau ketidakseimbangan hormonal (perspektif neo-Gramscian, unggul mengungkap relasi kuasa yang tidak tampak dalam forum resmi). Dokter yang baik tidak hanya mengandalkan satu alat; ia menggunakan keduanya sesuai gejala pasien, dan menyadari bahwa masing-masing alat punya keterbatasan.

CONTOH

Kasus penolakan masyarakat Kepulauan Aru, Maluku, terhadap rencana pembukaan perkebunan tebu oleh perusahaan pada tahun 2013 dapat dianalisis secara bertahap

menggunakan dua perspektif. Pertama, dari lensa pluralis: analisis dimulai dengan memetakan aktor yang terlibat — pemerintah daerah Maluku, DPRD, perusahaan, LSM lingkungan, gereja, dan komunitas adat — lalu mengamati bagaimana masing-masing menyuarakan kepentingan melalui forum konsultasi dan media, hingga pemerintah akhirnya mencabut izin. Perspektif ini berhasil menjelaskan dinamika negosiasi multiaktor dan keberhasilan koalisi masyarakat sipil mempengaruhi keputusan pemerintah. Kedua, dari lensa neo-Gramscian: analisis mendalami mengapa proses perizinan semula dapat berjalan hingga tahap lanjut meskipun dampak ekologis dan sosialnya sudah jelas, dengan menelusuri relasi antara elite birokrasi daerah dan kepentingan investasi yang membentuk framing kebijakan awal. Perspektif ini mengungkap bahwa keberhasilan penolakan bukan hanya hasil negosiasi pluralis, melainkan akibat dari konter-hegemoni yang dibangun oleh jaringan gereja Protestan dan LSM nasional yang berhasil menggeser narasi dominan dari 'investasi untuk kemakmuran' menjadi 'ancaman terhadap identitas dan kedaulatan pangan'. Dengan membandingkan hasil analisis dari kedua lensa ini secara berdampingan, mahasiswa dapat mengidentifikasi di mana masing-masing perspektif kuat dan di mana celah penjelasannya.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa evaluasi komparatif bertujuan menentukan perspektif mana yang 'lebih benar' secara mutlak, sehingga mahasiswa memilih satu perspektif dan mengabaikan sepenuhnya perspektif lain. Pembetulanannya: dalam ilmu pemerintahan, perspektif teoritik bukan kompetisi tentang kebenaran tunggal, melainkan alat analitik yang masing-masing dirancang dengan asumsi berbeda untuk menjawab pertanyaan yang berbeda. Perspektif pluralis lebih tepat menjawab pertanyaan 'siapa berpartisipasi dan bagaimana negosiasi terjadi', sedangkan perspektif neo-Gramscian lebih tepat menjawab pertanyaan 'siapa yang diuntungkan oleh struktur partisipasi itu dan mengapa'. Menggunakan dua perspektif secara komplementer bukan tanda ketidaktegasan analitik, melainkan tanda kematangan intelektual yang justru dituntut pada level analisis kebijakan.

RANGKUMAN

- Masyarakat sipil bukan entitas tunggal: perspektif pluralis memandangnya sebagai arena distribusi kekuasaan antarkelompok kepentingan, sedangkan perspektif neo-Gramscian memandangnya sebagai medan pertarungan hegemoni antara negara dan kelompok subaltern.

- Kedua perspektif menghasilkan prediksi yang berbeda tentang kemungkinan dan batas-batas partisipasi masyarakat dalam tata kelola demokratis, sehingga pilihan perspektif menentukan cara analisis membaca sebuah kasus empiris.
- Kasus pemerintahan daerah di Kawasan Timur Indonesia memperlihatkan pola relasi negara-masyarakat sipil yang tidak seragam: regulasi membuka ruang partisipasi formal, namun kapasitas kelembagaan dan konteks kultural menentukan apakah ruang itu benar-benar dimanfaatkan.
- Evaluasi komparatif antarperspektif menuntut argumen yang didukung data terverifikasi dan pengutipan sumber yang bertanggung jawab, bukan sekadar preferensi analitis.
- Kerangka konseptual pertemuan ini menjadi prasyarat langsung bagi analisis relasi negara-masyarakat sipil dalam arena pemilihan lokal yang akan dikaji pada Pertemuan 14.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Heywood, A. (2013); Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016); Budiardjo, M. (2008); Syafiie, I. K. (2011); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PERTEMUAN 14

Evaluasi Kritis Relasi Negara-Masyarakat Sipil dan Kepemiluan Lokal

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

62. Menguraikan perbedaan posisi dan peran masyarakat sipil menurut minimal 2 perspektif teori tata kelola (mis. pluralis vs. neo-institusionalis) dalam makalah analitis; Menilai kekuatan dan kelemahan masing-masing perspektif dalam menjelaskan satu kasus relasi negara-masyarakat sipil di Indonesia dengan argumen yang didukung data empiris
63. Mengevaluasi konsistensi penerapan dua perspektif teoritik dalam menjelaskan dinamika relasi negara-masyarakat sipil pada kasus kepemiluan lokal di Kawasan Timur Indonesia
64. Mengonstruksi argumen evaluatif yang membandingkan kualitas tata kelola pemerintahan demokratis berdasarkan bukti empiris dari data dan regulasi yang dapat diverifikasi
65. Menilai keterbatasan dan potensi pengembangan masing-masing perspektif teoritik dalam konteks partisipasi elektoral masyarakat daerah yang dikaji
66. Menyajikan hasil evaluasi secara sistematis dalam bentuk esai analitis dengan argumen berbasis bukti dan pengutipan sumber yang jujur dan akuntabel

Pendahuluan

Pertemuan ke-14 ini merupakan puncak analitis dari seluruh rangkaian pembahasan pascaUTS. Setelah pertemuan sebelumnya membangun pemahaman konseptual tentang relasi negara dan masyarakat sipil dalam demokrasi, pertemuan ini menuntut mahasiswa untuk bergerak dari pemahaman konseptual menuju evaluasi kritis berbasis bukti empiris: membandingkan, menguji, dan menilai konsistensi dua perspektif teoritik dalam menjelaskan satu kasus nyata kepemiluan lokal di Kawasan Timur Indonesia. Kemampuan ini bukan sekadar akademik, melainkan fondasi bagi ilmuwan pemerintahan yang bertanggung jawab dalam menilai kualitas demokrasi di daerahnya sendiri.

Pada konteks program studi Ilmu Pemerintahan UNISAN, pertemuan ini menjadi arena integrasi seluruh perangkat analitis yang telah dibangun sejak pertemuan pertama: epistemologi, paradigma, fungsi pemerintahan, hingga legitimasi kekuasaan. Melalui metode Project-Based Learning dengan peer-review terstruktur, mahasiswa saling menguji ketajaman argumen dan kejujuran penggunaan sumber, mewujudkan nilai Integrity dan Harmony sebagai ilmuwan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat daerah.

A. Posisi Masyarakat Sipil dalam Dua Perspektif Tata Kelola

Dalam diskursus ilmu pemerintahan, masyarakat sipil bukan sekadar sekumpulan warga yang terorganisasi di luar negara, melainkan sebuah arena yang posisi dan fungsinya dibentuk oleh asumsi teoritis yang berbeda-beda. Dua perspektif yang paling sering diperhadapkan dalam literatur tata kelola kontemporer adalah perspektif pluralis dan perspektif neo-institusionalis. Keduanya mengakui keberadaan masyarakat sipil sebagai aktor penting, namun berbeda secara mendasar dalam menjelaskan bagaimana masyarakat sipil memperoleh daya tawar, kepada siapa ia bertanggung jawab, dan mekanisme apa yang membuat suaranya didengar oleh negara. Memahami perbedaan epistemologis ini bukan sekadar latihan akademis, melainkan prasyarat bagi mahasiswa untuk dapat menganalisis mengapa sebuah kebijakan atau proses pemilihan menghasilkan keterlibatan warga yang tinggi di satu daerah namun stagnan di daerah lain [Stoker 1998].

Perspektif pluralis memandang masyarakat sipil sebagai kumpulan kelompok kepentingan yang bersaing secara bebas dan setara di hadapan negara. Dalam pandangan ini, negara berperan sebagai wasit netral yang menyeimbangkan berbagai tuntutan dari kelompok-kelompok tersebut, sehingga kebijakan publik merupakan resultante dari kompetisi terbuka itu. Kekuatan utama perspektif ini terletak pada kemampuannya menjelaskan keragaman suara warga dan legitimasi proses deliberatif, terutama dalam sistem demokrasi elektoral yang mensyaratkan keterbukaan agregasi kepentingan [Dahl 1971 dalam Held 2006]. Namun perspektif ini juga menyimpan kelemahan struktural: ia cenderung mengabaikan ketimpangan sumber daya antar kelompok, sehingga kelompok adat atau perempuan pesisir di Kawasan Timur Indonesia yang minim akses modal sosial dan hukum kerap kalah sebelum pertarungan dimulai, suatu realitas yang sulit dijelaskan semata-mata dengan logika kompetisi bebas.

Perspektif neo-institusionalis menempati posisi yang berbeda secara fundamental. Bagi para penganutnya, masyarakat sipil tidak bergerak dalam ruang hampa melainkan selalu dibentuk dan dibatasi oleh institusi formal maupun informal: aturan hukum, norma organisasi, tradisi budaya, hingga jaringan kepercayaan (trust networks) yang terbentuk secara historis [North 1990; Putnam 1993]. Dalam perspektif ini, kapasitas masyarakat sipil untuk memengaruhi negara sangat bergantung pada sejauh mana institusi yang ada memberi ruang, insentif, dan perlindungan bagi partisipasi warga. Implikasinya bagi konteks pemilihan lokal sangat signifikan: rendahnya partisipasi pemilih di kabupaten-kabupaten pedalaman Papua atau NTT, misalnya, tidak serta-merta mencerminkan apati warga, melainkan bisa jadi merupakan respons rasional terhadap institusi elektoral yang belum mampu menjamin kerahasiaan suara atau aksesibilitas TPS bagi komunitas terpencil. Di sinilah nilai analitis neo-institusionalisme unggul, meski ia sendiri rentan terhadap kritik determinisme institusional yang mengerdilkan agency individu dan gerakan sosial spontan [Lowndes 2010].

Perbedaan kedua perspektif tersebut bukan berarti salah satunya harus dibuang. Justru ketegangan analitis di antara keduanya menjadi alat uji yang produktif ketika mahasiswa mengkaji kasus konkret. Seorang mahasiswa yang menginternalisasi nilai integritas akademis akan menghindari kecenderungan memilih perspektif yang mengonfirmasi kesimpulan yang sudah diinginkan sebelumnya, dan sebaliknya akan menggunakan kedua lensa secara jujur untuk menunjukkan di mana masing-masing perspektif memberikan penjelasan yang kuat dan di mana ia gagal. Dalam konteks technopreneurship pemerintahan, pemahaman tentang posisi masyarakat sipil dalam dua perspektif ini juga relevan bagi perancang platform partisipasi digital: apakah platform dirancang atas asumsi bahwa semua warga setara dalam mengakses ruang digital (pluralis), ataukah ia harus terlebih dahulu membenahi kesenjangan infrastruktur dan literasi digital sebagai prasyarat institusional (neo-institusionalis). Perbedaan asumsi ini akan menghasilkan desain kebijakan yang sangat berbeda [Bevir 2012].

Tabel 14.1 Perbandingan Posisi Masyarakat Sipil: Perspektif Pluralis vs. Neo-Institusionalis

Dimensi Perbandingan	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Institusionalis
Asumsi dasar tentang masyarakat sipil	Kelompok-kelompok kepentingan yang bersaing bebas dan setara di arena publik	Aktor yang perilakunya dibentuk dan dibatasi oleh institusi formal dan informal
Peran negara	Wasit netral yang menyeimbangkan kepentingan	Pembuat dan penjaga aturan institusional yang menentukan

Dimensi Perbandingan	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Institusionalis
	kelompok yang bersaing	ruang gerak masyarakat sipil
Sumber kekuatan masyarakat sipil	Jumlah anggota, koalisi, dan kemampuan lobi di arena kompetisi terbuka	Kecocokan dengan norma, aturan, dan jaringan kepercayaan yang ada dalam institusi
Penjelasan atas rendahnya partisipasi warga	Akibat kalah dalam kompetisi kepentingan atau preferensi individu untuk tidak berpartisipasi	Akibat institusi yang tidak memberi insentif, perlindungan, atau aksesibilitas yang memadai
Kekuatan analitis	Menjelaskan keragaman suara dan dinamika kompetisi kepentingan dalam demokrasi	Menjelaskan pola partisipasi yang persisten dan pengaruh sejarah kelembagaan
Kelemahan analitis	Mengabaikan ketimpangan sumber daya antar kelompok; terlalu optimis tentang kesetaraan	Rentan determinisme institusional; kurang memberi ruang bagi agency dan perubahan spontan
Relevansi untuk Kawasan Timur Indonesia	Menjelaskan persaingan OMS, LSM, dan kelompok adat dalam advokasi kebijakan daerah	Menjelaskan hambatan struktural partisipasi elektoral di daerah terpencil dan tertinggal

[Gambar 14.1 belum diunggah]

Gambar 14.1 Diagram dua kolom berlabel 'Perspektif Pluralis' dan 'Perspektif Neo-Institusionalis', masing-masing menampilkan posisi masyarakat sipil (lingkaran) relatif terhadap negara (kotak), dengan panah dua arah menunjukkan arah pengaruh; pada kolom pluralis pana

ANALOGI

Bayangkan sebuah turnamen bulu tangkis antar kampung. Perspektif pluralis beranggapan semua tim punya kesempatan sama karena lapangan dan wasitnya netral: siapa yang berlatih keras dan memiliki strategi terbaik akan menang. Perspektif neo-institusionalis mengingatkan bahwa sebelum turnamen dimulai, perlu ditanya terlebih dahulu: apakah semua kampung punya raket yang layak, apakah jadwal pertandingan tidak bentrok dengan waktu panen, dan apakah aturan pendaftaran ditulis dalam bahasa yang semua tim pahami. Bila jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu berbeda antar kampung, maka hasil turnamen tidak semata-mata mencerminkan kemampuan bermain, melainkan juga kesenjangan institusional yang ada sebelum pertandingan berlangsung.

CONTOH

Kasus Pemilihan Bupati di Kabupaten Kepulauan Aru, Maluku, dapat dianalisis menggunakan kedua perspektif secara bertahap. Pertama, mahasiswa mengidentifikasi aktor masyarakat sipil yang terlibat: organisasi adat Larvul Ngabal, jaringan gereja, dan LSM lingkungan pesisir. Dari sudut pandang pluralis, ketiga kelompok ini bersaing memengaruhi kandidat melalui pernyataan dukungan publik, rapat warga, dan negosiasi program; keragaman suara ini mencerminkan vitalitas demokrasi lokal. Namun ketika mahasiswa beralih ke lensa neo-institusionalis, muncul pertanyaan yang berbeda: apakah regulasi kampanye KPU memberi ruang bagi mekanisme musyawarah adat sebagai bentuk sosialisasi yang sah, apakah letak geografis kepulauan membuat distribusi formulir C6 tidak merata, dan apakah norma patron-klien yang mengakar secara historis membatasi kebebasan warga untuk memilih tanpa tekanan sosial. Perbandingan dua tahap analisis ini menghasilkan gambaran yang jauh lebih kaya tentang mengapa tingkat partisipasi di Aru pada satu pemilu bisa lebih rendah dari angka nasional meskipun antusiasme warga di tingkat komunitas tampak tinggi.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul di kalangan mahasiswa adalah anggapan bahwa perspektif pluralis identik dengan pandangan optimis bahwa demokrasi berjalan baik, sementara perspektif neo-institusionalis adalah pandangan pesimis bahwa demokrasi selalu terhambat struktur. Anggapan ini keliru karena perspektif pluralis justru bisa menampilkan gambaran yang sangat kritis bila kompetisi kepentingan didominasi oleh elite dan oligarki, sedangkan perspektif neo-institusionalis justru dapat bersifat optimis ketika ia menunjukkan bahwa reformasi institusional yang tepat -- seperti pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau pemberdayaan Badan Pengawas Pemilu di tingkat kecamatan -- mampu membuka ruang partisipasi yang sebelumnya tertutup. Kedua perspektif adalah alat analisis yang bersifat deskriptif-evaluatif, bukan resep normatif tentang baik-buruknya demokrasi; penggunaannya harus didasarkan pada kesesuaian dengan karakteristik kasus yang dikaji, bukan pada preferensi ideologis analis.

B. Analisis Kekuatan dan Kelemahan Perspektif pada Kasus Kepemiluan Lokal Kawasan Timur Indonesia

Kepemiluan lokal di Kawasan Timur Indonesia — mencakup pemilihan kepala daerah di provinsi-provinsi Papua, Maluku, Nusa Tenggara Timur, hingga Sulawesi Tenggara — menawarkan laboratorium empiris yang kaya untuk menguji daya jelas dua perspektif tata kelola yang dibahas pada Sub-bab A. Perspektif pluralis memandang arena elektoral sebagai ruang kompetisi terbuka di mana kelompok-kelompok masyarakat sipil — organisasi adat, jaringan gerejawi, koalisi pemuda kampus, hingga lembaga pemantau pemilu lokal — berkontestasi secara setara untuk memengaruhi output kebijakan pemerintah daerah. Kekuatan perspektif ini terletak pada kemampuannya menangkap keragaman aktor yang sesungguhnya bersemarak dalam pilkada di wilayah timur, misalnya peran Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Adat Dayak dalam memobilisasi dukungan berbasis identitas kultural yang tidak dapat direduksi menjadi kepentingan kelas semata. Namun perspektif pluralis menghadapi kelemahan struktural yang serius: ia cenderung mengasumsikan lapangan permainan yang rata, sementara data partisipasi pemilih pada Pilkada serentak 2020 di kabupaten-kabupaten terpencil Papua Pegunungan menunjukkan angka kehadiran yang sangat rendah bukan karena ketidakminat, melainkan karena hambatan geografis, keterbatasan logistik KPU, dan tekanan kekuasaan patron lokal yang menekan pilihan bebas warga.

Perspektif neo-institusionalis merespons kelemahan pluralis dengan mengalihkan fokus analisis dari aktor ke aturan main: norma formal (UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, regulasi Bawaslu, dan mekanisme otonomi khusus), maupun norma informal seperti tradisi noken di Papua yang diakui Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VI/2009 sebagai mekanisme pemungutan suara berbasis kesepakatan komunal. Kekuatan perspektif ini adalah kapasitasnya menganalisis bagaimana institusi formal dan informal bersimbiosis atau berkonflik dalam mengatur partisipasi elektoral masyarakat adat, sehingga evaluasi tidak berhenti pada angka agregat tetapi menelusuri mekanisme pelebagaan partisipasi. Kelemahannya muncul ketika institusi formal dan informal saling bertegangan secara akut: perspektif neo-institusionalis kesulitan menjelaskan siapa yang berwenang mendefinisikan ulang aturan main ketika keduanya berbenturan, dan cenderung menundukkan dinamika konflik ke dalam logika ekuilibrium institusional yang terkesan statik. Dalam kasus pemungutan suara noken, misalnya, perspektif ini dapat menjelaskan keberadaan institusi tetapi belum cukup tajam untuk menilai apakah institusi tersebut memperluas atau justru membatasi otonomi politik individu perempuan Papua yang suaranya diwakilkan oleh kepala suku.

Membandingkan kekuatan dan kelemahan kedua perspektif secara berdampingan menghasilkan kesimpulan evaluatif yang lebih bernilai daripada sekadar memilih salah satu. Perspektif pluralis unggul dalam merekam keragaman aktor dan pluralitas kepentingan, tetapi rentan mengabaikan relasi kuasa asimetris yang menjadikan partisipasi masyarakat sipil di daerah tertinggal bersifat semu. Perspektif neo-institusionalis unggul dalam mengidentifikasi pola pelebagaan yang berulang dan dapat diperbandingkan lintas kabupaten, tetapi berisiko melegitimasi status quo institusional meski institusi tersebut mengandung bias kekuasaan. Mahasiswa yang menginternalisasi nilai Integrity dan Adaptability dituntut untuk tidak sekadar mengadopsi satu kerangka, melainkan secara kritis menggunakannya sebagai alat ukur yang sadar batas: mana fenomena yang hanya bisa dijelaskan oleh pluralisme aktor, dan mana yang hanya terlihat jika kita membedah arsitektur institusional yang membentuk perilaku aktor tersebut. Penilaian yang jujur atas keterbatasan teori adalah bagian dari tanggung jawab intelektual ilmuwan pemerintahan, bukan tanda kelemahan argumen.

Tabel 14.2 Perbandingan Kekuatan dan Kelemahan Perspektif Pluralis dan Neo-Institusionalis pada Kasus Kepemiluan Lokal Kawasan Timur Indonesia

Dimensi Analisis	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Institusionalis
Fokus utama	Keragaman aktor dan kompetisi kepentingan antar kelompok masyarakat sipil	Aturan main formal dan informal yang membentuk perilaku aktor elektoral
Kekuatan pada konteks KTI	Mampu menangkap pluralitas aktor: organisasi adat, jaringan gerejawi, LSM pemantau pemilu	Mampu menganalisis dualitas institusi formal (UU Pilkada) dan informal (sistem noken)
Kelemahan pada konteks KTI	Mengasumsikan kesetaraan aktor; gagal menjelaskan hambatan struktural partisipasi di daerah terpencil	Cenderung statik; kesulitan menjelaskan siapa yang mendefinisikan ulang aturan ketika terjadi konflik norma
Contoh kasus empiris	Mobilisasi berbasis identitas kultural oleh MRP dan Dewan Adat pada Pilkada Papua	Pengakuan sistem noken oleh MK sebagai institusi pemungutan suara komunal yang sah
Keterbatasan bersama	Keduanya belum cukup menjawab dimensi gender dalam representasi elektoral perempuan adat KTI	Keduanya belum cukup menjawab dimensi gender dalam representasi elektoral perempuan adat KTI

[Gambar 14.2 belum diunggah]

Gambar 14.2 Diagram dua sumbu (sumbu X: tingkat pelembagaan institusi formal; sumbu Y: tingkat keragaman aktor masyarakat sipil) yang memplot empat kabupaten/kota representatif Kawasan Timur Indonesia berdasarkan data partisipasi Pilkada 2020, disertai label yang men

ANALOGI

Bayangkan dua orang fotografer yang memotret pasar tradisional yang sama: fotografer pertama (pluralis) menggunakan lensa sudut lebar untuk menangkap hiruk-pikuk seluruh pedagang dan pembeli yang berinteraksi bebas, sementara fotografer kedua (neo-institusionalis) menggunakan lensa makro untuk memotret denah los, papan harga resmi, dan aturan tertulis di pintu masuk pasar. Keduanya memotret objek yang sama, tetapi hasil foto mereka berbeda secara dramatis — dan untuk memahami pasar itu secara utuh, kita membutuhkan kedua foto tersebut sekaligus, bukan hanya salah satunya.

CONTOH

Langkah 1 — Identifikasi fenomena: Pada Pilkada Kabupaten Pegunungan Bintang 2020, tingkat partisipasi pemilih dilaporkan sangat rendah di beberapa distrik terpencil. Langkah 2 — Terapkan perspektif pluralis: Analisis pluralis akan memetakan aktor yang hadir — apakah LSM lokal, tokoh gereja, dan kelompok pemuda adat terlibat aktif dalam sosialisasi? Jika tidak ada, perspektif ini menyimpulkan mobilisasi masyarakat sipil gagal. Langkah 3 — Identifikasi kekuatan dan kelemahan temuan: Temuan ini kuat secara deskriptif, tetapi lemah karena tidak menjawab mengapa kelompok-kelompok itu tidak hadir — apakah karena pilihan atau karena hambatan struktural? Langkah 4 — Terapkan perspektif neo-institusionalis: Analisis neo-institusionalis akan menelusuri apakah mekanisme distribusi logistik KPU sesuai regulasi diterapkan, apakah sistem noken digunakan, dan apakah norma adat distrik bertentangan dengan prosedur formal. Langkah 5 — Evaluasi berdampingan: Komparasi kedua temuan menghasilkan argumen yang lebih kuat bahwa rendahnya partisipasi bukan semata kegagalan mobilisasi aktor (penjelasan pluralis), melainkan juga produk dari ketidakselarasan institusi formal dan informal (penjelasan neo-institusionalis), sehingga rekomendasi kebijakan pun harus mengatasi kedua dimensi secara bersamaan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi umum: Mahasiswa sering beranggapan bahwa perspektif yang 'lebih modern' (neo-institusionalis) secara otomatis lebih unggul dan menggantikan

perspektif pluralis yang dianggap 'lebih lama dan sederhana.' Pembetulan: Kedua perspektif dikembangkan untuk menjawab pertanyaan analitis yang berbeda, bukan untuk saling menggantikan. Dalam konteks pemilihan lokal Kawasan Timur Indonesia, perspektif pluralis justru lebih tajam untuk mendiagnosis ketimpangan representasi antar kelompok aktor, sedangkan neo-institusionalis lebih presisi untuk menjelaskan mengapa pola ketimpangan itu berulang dari satu siklus pilkada ke siklus berikutnya. Memilih satu perspektif sambil menutup mata terhadap perspektif lain adalah keputusan analitis, bukan kewajiban, dan keputusan itu harus selalu disertai argumentasi eksplisit tentang mengapa perspektif yang dipilih lebih tepat untuk pertanyaan riset yang diajukan.

C. Konstruksi Argumen Evaluatif tentang Kualitas Tata Kelola Demokratis

Konstruksi argumen evaluatif dalam ilmu pemerintahan bukan sekadar menyatakan pendapat, melainkan sebuah proses terstruktur yang menghubungkan klaim, bukti empiris, dan kerangka teoritik secara koheren. Dalam konteks kualitas tata kelola demokratis, argumen evaluatif dibangun dengan terlebih dahulu menetapkan kriteria penilaian yang operasional, seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan responsivitas sebagaimana dirumuskan dalam kerangka good governance [Stoker 1998]. Tanpa kriteria yang eksplisit, evaluasi akan bersifat normatif semata dan tidak dapat diverifikasi secara akademis. Mahasiswa perlu menyadari bahwa kriteria ini bukan bawaan universal, melainkan produk dari pilihan teoritis yang harus dideklarasikan sejak awal tulisan.

Langkah berikutnya adalah mengumpulkan dan memvalidasi bukti empiris yang relevan dengan kriteria tersebut. Bukti dapat berupa data partisipasi pemilih dari laporan KPU, regulasi daerah yang mengatur ruang gerak organisasi masyarakat sipil, hasil audit BPK, maupun temuan lembaga pemantau pemilu seperti Perludem. Setiap bukti harus diperlakukan sebagai indikator dari salah satu kriteria tata kelola, bukan sebagai anekdot lepas. Dalam konteks Kawasan Timur Indonesia, misalnya, data tingkat partisipasi pemilih di Kabupaten Nduga Papua pada Pilkada 2020 yang tercatat sangat rendah dapat dijadikan indikator konkret rendahnya kapasitas responsivitas penyelenggara terhadap hambatan geografis dan sosial-budaya [Budiardjo 2008]. Integritas intelektual dalam memilih dan menyajikan bukti, termasuk bukti yang bertentangan dengan klaim utama, merupakan cerminan nilai kejujuran akademis yang menjadi fondasi prinsip Integrity dalam tradisi keilmuan.

Setelah bukti terkumpul, argumen evaluatif dibangun melalui penalaran komparatif: membandingkan kondisi tata kelola yang diamati dengan standar normatif dari teori yang dipilih, lalu menilai kesenjangan yang ada. Perspektif pluralis akan mengevaluasi kualitas tata kelola berdasarkan sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memperoleh akses yang setara dalam proses kebijakan, sementara perspektif neo-institusionalis akan mengukur sejauh mana aturan main formal maupun informal mendukung kompetisi elektoral yang adil [March dan Olsen dalam Frederickson 1999]. Kedua sudut pandang ini menghasilkan evaluasi yang berbeda atas kasus yang sama, dan justru di situlah kekuatan argumen evaluatif terletak, yakni dalam kemampuannya menunjukkan bahwa penilaian kualitas tata kelola bersifat perspektif-tergantung, bukan mutlak. Mahasiswa yang mampu mempertahankan konsistensi teoritis sepanjang argumen sekaligus membuka ruang bagi sanggahan menunjukkan kemampuan berpikir tingkat tinggi yang melampaui hafalan konsep.

Tahap akhir konstruksi argumen adalah menarik kesimpulan evaluatif yang proporsional, artinya kesimpulan yang tidak lebih luas dari yang dapat didukung oleh bukti yang tersedia. Argumen evaluatif yang baik selalu menyertakan pengakuan atas keterbatasan data dan membuka kemungkinan interpretasi alternatif. Dalam praktik penulisan akademis di Indonesia, khususnya untuk isu pemilihan daerah di Kawasan Timur Indonesia, relevansi konteks lokal seperti konflik adat, dominasi jaringan kekerabatan, dan minimnya infrastruktur informasi publik perlu diintegrasikan ke dalam evaluasi agar tidak terjebak dalam penyalin-tempel kerangka teori Barat yang tidak sepenuhnya kontekstual [Haris 2014]. Kemampuan mengadaptasi kerangka analitik terhadap realitas lokal mencerminkan nilai Adaptability sekaligus kontribusi pada pengembangan ilmu pemerintahan yang relevan bagi Indonesia Timur.

Tabel 14.3 Perbandingan Kriteria Evaluatif Kualitas Tata Kelola Menurut Dua Perspektif Teoritik

Dimensi Evaluasi	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Institusionalis	Indikator Terukur di Konteks KTI
Akuntabilitas	Sejauh mana kelompok kepentingan dapat menuntut pertanggungjawaban penguasa	Sejauh mana institusi formal menyediakan mekanisme sanksi yang berfungsi	Persentase laporan pengaduan pemilu yang ditindaklanjuti Bawaslu daerah
Partisipasi	Pluralitas aktor yang terlibat dalam proses kebijakan elektoral	Aturan formal yang menjamin inklusivitas keterwakilan	Tingkat partisipasi pemilih per kabupaten berdasarkan data KPU

Dimensi Evaluasi	Perspektif Pluralis	Perspektif Neo-Institusionalis	Indikator Terukur di Konteks KTI
Transparansi	Keterbukaan proses negosiasi antar kelompok kepentingan	Ketersediaan regulasi dan dokumen publik yang dapat diakses	Jumlah dokumen APBD dan laporan dana kampanye yang dipublikasikan
Responsivitas	Kebijakan mencerminkan preferensi agregat kelompok warga	Institusi mampu menyesuaikan prosedur dengan konteks lokal	Kesesuaian kebijakan teknis KPU dengan hambatan geografis daerah terpencil

[Gambar 14.3 belum diunggah]

Gambar 14.3 Diagram alur konstruksi argumen evaluatif: dimulai dari penetapan kriteria tata kelola (kotak pertama), dilanjutkan pengumpulan dan validasi bukti empiris (kotak kedua), kemudian analisis kesenjangan antara kondisi aktual dan standar normatif dari dua per

ANALOGI

Membangun argumen evaluatif tentang kualitas tata kelola dapat dianalogikan dengan seorang dokter yang mendiagnosis kesehatan pasien. Dokter tidak cukup hanya merasakan bahwa pasien terlihat pucat; ia harus menetapkan parameter klinis terlebih dahulu, yaitu tekanan darah, kadar hemoglobin, dan saturasi oksigen, lalu membandingkan hasil pengukuran dengan standar normal, dan baru kemudian menyimpulkan diagnosis secara proporsional. Demikian pula, mahasiswa yang mengevaluasi tata kelola demokratis harus terlebih dahulu menyatakan kriteria penilaiannya secara eksplisit, mengukur kondisi nyata berdasarkan data, dan menarik simpulan yang sebanding dengan kekuatan bukti yang dimiliki, bukan lebih jauh dari itu.

CONTOH

Misalkan mahasiswa menganalisis kualitas tata kelola demokratis pada Pilkada 2020 di Kabupaten Maluku Tengah. Langkah pertama: mahasiswa menetapkan kriteria evaluasi, yakni akuntabilitas dan partisipasi, berdasarkan perspektif neo-institusionalis. Langkah kedua: mahasiswa mengumpulkan data dari laporan KPU Maluku bahwa tingkat partisipasi pemilih mencapai 68 persen, namun ditemukan bahwa 12 TPS di wilayah kepulauan tidak dapat beroperasi akibat cuaca buruk dan tidak ada mekanisme kompensasi prosedural. Langkah ketiga: mahasiswa membandingkan fakta ini dengan standar neo-institusionalis, yakni institusi seharusnya memiliki aturan adaptif yang mengantisipasi hambatan struktural.

Langkah keempat: mahasiswa menyimpulkan bahwa dari sisi partisipasi formal angkanya cukup, tetapi kualitas akuntabilitas institusional dinilai lemah karena absennya prosedur cadangan yang terlembaga. Langkah kelima: mahasiswa mengakui keterbatasan analisis karena data dari 12 TPS terdampak tidak tersedia secara lengkap, sehingga estimasi dampak riil terhadap representasi masih tentatif.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah keyakinan bahwa argumen evaluatif yang baik adalah argumen yang berpihak tegas pada satu kesimpulan tanpa celah, sehingga mahasiswa cenderung mengabaikan atau menyembunyikan data yang bertentangan dengan klaim utamanya. Pembetulan: dalam tradisi ilmu sosial, kekuatan argumen justru diukur dari kejujuran penulisnya dalam menyertakan bukti yang melemahkan klaim sekalipun, kemudian menjelaskan mengapa klaim tetap dapat dipertahankan meski ada bukti sebaliknya. Argumen yang menyembunyikan data kontraproduktif bukan hanya lemah secara akademis, tetapi juga melanggar prinsip integritas ilmiah. Miskonsepsi kedua adalah anggapan bahwa semakin banyak teori yang dikutip, semakin kuat argumen evaluatifnya; padahal konsistensi penerapan satu atau dua kerangka teoritik secara mendalam jauh lebih bernilai daripada daftar panjang teori yang disinggung secara dangkal.

D. Penyajian Esai Evaluatif: Sistematika Argumen, Pengutipan, dan Peer-Review

Esai evaluatif dalam ilmu pemerintahan bukan sekadar tulisan opini yang panjang, melainkan dokumen akademis yang mempertemukan tiga elemen secara terpadu: sistematika argumen yang koheren, pengutipan sumber yang jujur dan dapat diverifikasi, serta mekanisme peer-review sebagai kontrol kualitas. Sistematika argumen mengikuti logika tiga lapis: pernyataan tesis yang tegas di paragraf pendahuluan, uraian bukti empiris dan analisis teoritik di bagian tubuh esai, serta evaluasi kritis di bagian penutup yang menunjukkan posisi intelektual penulis terhadap keterbatasan argumennya sendiri. Ketiga elemen itu tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling menopang: tesis yang kuat membutuhkan pengutipan yang sah agar tidak dianggap klaim kosong, dan pengutipan yang tepat hanya bermakna bila disisipkan ke dalam struktur argumen yang jelas, bukan sekadar ditumpuk sebagai ornamen. Dalam konteks indikator pertemuan ini, mahasiswa dituntut mengonstruksi argumen yang membandingkan kualitas tata kelola demokratis

berdasarkan data dan regulasi yang dapat diverifikasi, sehingga esai bukanlah ringkasan literatur, melainkan produk penalaran evaluatif yang menampilkan posisi mahasiswa secara eksplisit dan bertanggung jawab.

Sistematika argumen yang baik dapat dianalogikan dengan bangunan jembatan gantung: tesis adalah menara utama yang menopang keseluruhan struktur, setiap paragraf tubuh esai adalah kabel penyangga yang menghubungkan menara ke dek jalan, dan kesimpulan adalah fondasi angkur di ujung jembatan yang menahan seluruh tegangan. Jika salah satu kabel, yaitu satu paragraf analisis, tidak tersambung ke tesis, seluruh argumen akan oleng. Secara praktis, setiap paragraf tubuh esai wajib membuka dengan kalimat topik yang secara eksplisit mengaitkan bukti yang akan disajikan dengan tesis, kemudian memaparkan bukti empiris berupa data statistik partisipasi pemilih, dokumen regulasi seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, atau temuan lapangan dari daerah kajian di Kawasan Timur Indonesia, dan menutup dengan kalimat evaluasi yang menjelaskan implikasi bukti tersebut bagi klaim teoritik yang diuji. Struktur ini memastikan bahwa perbandingan antara perspektif pluralis dan neo-institusionalis, yang telah dibangun di sub-bab sebelumnya, tidak berhenti pada deskripsi, melainkan memasuki ranah penilaian yang disertai standar argumen yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pengutipan yang jujur dan akuntabel adalah manifestasi nilai integritas akademis, sebuah penciri ICHSA-N yang dalam konteks penulisan ilmiah berwujud konkret: mencantumkan sumber secara lengkap, tidak memotong kutipan hingga maknanya berubah, dan tidak mengutip sumber sekunder seolah-olah membaca sumber primer. Dalam penulisan esai evaluatif untuk mata kuliah ini, mahasiswa menggunakan format pengutipan yang konsisten, misalnya American Psychological Association atau format yang ditetapkan dosen, dan hanya merujuk pustaka yang benar-benar dibaca serta relevan dengan argumen, bukan sekadar menambah daftar pustaka untuk kesan akademis. Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa semakin banyak kutipan dalam sebuah paragraf, semakin kuat argumennya; kenyataannya justru sebaliknya, tumpukan kutipan tanpa elaborasi analitis menunjukkan bahwa penulis belum mampu menyintesis literatur menjadi argumen sendiri, dan hal ini melemahkan kualitas evaluatif esai karena pembaca tidak menemukan posisi intelektual penulis di dalamnya. Pembetulannya adalah prinsip kutipan strategis: satu kutipan yang dielaborasi penuh dalam dua hingga tiga kalimat analisis jauh lebih bernilai daripada lima kutipan yang masing-masing hanya diberi satu kalimat komentar dangkal.

Mekanisme peer-review antar mahasiswa bukan sekadar formalitas kolaborasi, melainkan simulasi praktik ilmiah yang melatih kemampuan menilai argumen orang lain secara sistematis dan konstruktif, sebuah kompetensi inti dalam tata kelola

demokratis yang mensyaratkan deliberasi berbasis bukti. Dalam sesi peer-review, setiap reviewer menggunakan rubrik terstruktur yang mencakup empat dimensi: kejelasan tesis dan konsistensinya dengan seluruh isi esai, kecukupan dan relevansi bukti empiris yang digunakan, ketepatan pengutipan dan kejujuran atribusi sumber, serta kedalaman evaluasi teoritik yang ditunjukkan di bagian penutup. Proses ini melatih nilai adaptabilitas intelektual karena mahasiswa, khususnya yang mengkaji kasus pemilihan lokal di daerah seperti Papua atau Nusa Tenggara Timur dengan dinamika konteks yang berbeda dari pusat, harus mampu menerima umpan balik dan merevisi argumen tanpa kehilangan posisi intelektual awal mereka. Hasil akhir peer-review bukan hanya esai yang direvisi, melainkan juga formulir umpan balik tertulis yang menjadi bukti proses berpikir kritis mahasiswa, sehingga dosen dapat menilai tidak hanya produk akhir tetapi juga kualitas penalaran evaluatif yang berkembang sepanjang proses penulisan.

Tabel 14.4 Rubrik Evaluasi Esai Analitis: Empat Dimensi Penilaian

Dimensi Penilaian	Indikator Pencapaian Tinggi (A)	Indikator Pencapaian Cukup (B/C)	Indikator Pencapaian Rendah (D/E)
Kejelasan Tesis	Tesis dinyatakan eksplisit di paragraf pertama, konsisten dipertahankan di seluruh esai, dan memuat posisi evaluatif yang tegas terhadap dua perspektif teoritik	Tesis ada tetapi dinyatakan implisit atau mengalami pergeseran di bagian tengah esai tanpa penjelasan	Tesis tidak ditemukan atau berupa pernyataan deskriptif tanpa posisi evaluatif
Kecukupan Bukti Empiris	Menggunakan minimal tiga sumber data empiris yang dapat diverifikasi (data statistik, regulasi, atau laporan resmi) dan setiap bukti dielaborasi dalam kaitannya dengan tesis	Menggunakan satu hingga dua sumber empiris yang relevan tetapi elaborasinya dangkal atau tidak terhubung langsung ke tesis	Tidak menggunakan bukti empiris yang dapat diverifikasi atau hanya mengandalkan klaim umum tanpa sumber
Ketepatan Pengutipan	Semua kutipan diformat secara konsisten, sumber primer dikutip langsung, tidak ada kutipan yang	Pengutipan sebagian besar tepat tetapi terdapat inkonsistensi format atau satu hingga dua kasus kutipan sumber	Banyak kutipan tanpa atribusi, menggunakan sumber yang tidak dapat dilacak, atau memotong kutipan

Dimensi Penilaian	Indikator Pencapaian Tinggi (A)	Indikator Pencapaian Cukup (B/C)	Indikator Pencapaian Rendah (D/E)
	dimanipulasi maknanya	sekunder yang tidak diakui	hingga maknanya menyimpang
Kedalaman Evaluasi Teoritik	Menilai kekuatan dan keterbatasan dua perspektif secara berimbang dengan argumen yang didukung bukti, menunjukkan posisi intelektual penulis yang jelas	Menyebutkan kelebihan dan kelemahan perspektif tetapi tanpa argumen pendukung yang memadai atau tanpa posisi evaluatif yang tegas	Hanya mendeskripsikan dua perspektif tanpa penilaian kritis atau tanpa menghubungkannya ke kasus yang dikaji

[Gambar 14.4 belum diunggah]

Gambar 14.4 Diagram alur proses penulisan esai evaluatif dalam tiga tahap: (1) tahap pra-penulisan berisi penyusunan outline tesis dan peta argumen; (2) tahap penulisan berisi struktur paragraf pendahuluan-tubuh-penutup dengan anotasi fungsi setiap bagian; (3) tahap

ANALOGI

Sistematika argumen esai evaluatif dapat dianalogikan dengan bangunan jembatan gantung: tesis adalah menara utama yang menopang keseluruhan struktur, setiap paragraf tubuh esai adalah kabel penyangga yang menghubungkan menara ke dek jalan, dan kesimpulan adalah fondasi angkur di ujung jembatan yang menahan seluruh tegangan. Jika salah satu kabel, yaitu satu paragraf analisis, tidak tersambung ke tesis, seluruh argumen akan oleng dan esai kehilangan daya evaluatifnya.

CONTOH

Seorang mahasiswa mengkaji partisipasi pemilih di Pilkada Kabupaten Jayawijaya 2024. Langkah pertama, ia merumuskan tesis: 'Perspektif neo-institusionalis lebih mampu menjelaskan rendahnya partisipasi elektoral di Jayawijaya dibandingkan perspektif pluralis karena kelemahan kapasitas kelembagaan KPU lokal terbukti lebih determinan daripada fragmentasi preferensi warga.' Langkah kedua, ia menyusun paragraf tubuh pertama dengan kalimat topik yang menegaskan klaim neo-institusionalis, kemudian menyisipkan data tingkat partisipasi dari laporan KPU Provinsi Papua dan mengaitkannya dengan argumen kapasitas kelembagaan. Langkah ketiga, paragraf tubuh kedua menyajikan argumen tandingan dari perspektif pluralis, didukung data jumlah organisasi masyarakat sipil yang

memantau Pilkada, namun ditutup dengan evaluasi mengapa argumen itu kurang menjangkau konteks kelembagaan yang lemah. Langkah keempat, esai diserahkan ke reviewer yang mengisi rubrik empat dimensi dan memberikan catatan tertulis. Revisi dilakukan berdasarkan umpan balik tersebut sebelum versi final dikumpulkan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum adalah keyakinan bahwa semakin banyak kutipan dalam sebuah paragraf, semakin kuat dan akademis argumen yang dihasilkan. Kenyataannya, tumpukan kutipan tanpa elaborasi analitis justru menunjukkan bahwa penulis belum mampu menyintesis literatur menjadi argumen sendiri; pembaca tidak menemukan posisi intelektual penulis di dalam teks tersebut. Pembetulannya adalah menerapkan prinsip kutipan strategis: satu kutipan yang dielaborasi penuh dalam dua hingga tiga kalimat analisis yang menghubungkannya ke tesis jauh lebih bernilai secara evaluatif daripada lima kutipan yang masing-masing hanya diberi satu kalimat komentar dangkal tanpa kontribusi pada argumen utama.

RANGKUMAN

- Perspektif pluralis menempatkan masyarakat sipil sebagai aktor setara dalam kompetisi kepentingan, sementara perspektif neo-Gramscian memandangnya sebagai arena kontestasi hegemoni yang tidak bebas dari relasi kuasa negara dan modal.
- Kekuatan dan kelemahan masing-masing perspektif hanya dapat diuji secara bermakna melalui kasus konkret dengan data kepemiluan lokal yang empiris dan dapat diverifikasi, bukan melalui generalisasi abstrak.
- Evaluasi kualitas tata kelola demokratis mensyaratkan konsistensi antara kerangka teoritik yang dipilih, data yang digunakan, dan regulasi yang berlaku, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Keterbatasan setiap perspektif teoritik bukan kelemahan fatal, melainkan titik tolak pengembangan analisis yang lebih adaptif terhadap konteks partisipasi elektoral masyarakat di Kawasan Timur Indonesia.
- Integritas akademik dalam penulisan esai evaluatif ilmu pemerintahan diwujudkan melalui pengutipan sumber yang jujur, argumen yang dapat diverifikasi, dan keterbukaan terhadap umpan balik sejawat dalam proses peer-review.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Heywood, A. (2013); Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016); Budiardjo, M. (2008); Syafiie, I. K. (2011); Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PERTEMUAN 15

Sintesis Kritis Ilmu Pemerintahan: Klasik, Kontemporer, dan Implikasi Adaptif

CAPAIAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan mampu:

67. Menyusun makalah sintesis yang memetakan trajektori perkembangan ilmu pemerintahan (minimal 3 fase/era) beserta pergeseran paradigma utamanya secara kronologis dan tematik; Mempresentasikan implikasi praktis perkembangan ilmu pemerintahan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang adaptif dan berintegritas di Indonesia dengan rekomendasi konkret minimal 2 butir yang dapat dioperasionalkan
68. Merancang kerangka sintesis kritis yang memetakan perkembangan ilmu pemerintahan dari pendekatan klasik (normatif-institusional) menuju pendekatan kontemporer (empiris-kritis-demokratis) secara koheren dan berbasis pustaka
69. Mengintegrasikan konsep-konsep kunci yang telah dipelajari sepanjang semester—meliputi legitimasi, desentralisasi, relasi negara-masyarakat sipil, dan tata kelola demokratis—ke dalam satu narasi argumentatif yang utuh
70. Mengevaluasi implikasi perkembangan ilmu pemerintahan bagi praktik pemerintahan yang adaptif dan berintegritas di Indonesia, dengan merujuk pada konteks Kawasan Timur Indonesia
71. Mempresentasikan sintesis kritis secara lisan dan tertulis dengan menggunakan argumen yang terstruktur, logis, dan didukung bukti dari sumber yang dikutip secara bertanggung jawab
72. Menunjukkan kemampuan adaptasi perspektif teoritik yang beragam sesuai konteks kasus pemerintahan yang dihadapi sebagai cerminan kematangan analitis menjelang UAS

Pendahuluan

Pertemuan ke-15 ini merupakan muara dari seluruh perjalanan intelektual semester: mulai dari pemahaman definitif dan epistemologis ilmu pemerintahan pada pertemuan awal, berlanjut melalui analisis legitimasi, desentralisasi, fungsi pemerintahan daerah, hingga evaluasi relasi negara-masyarakat sipil dan kepemiluan lokal yang dikaji pada pertemuan sebelumnya. Seluruh konsep tersebut kini

dipadukan dalam satu kerangka sintesis kritis yang menuntut mahasiswa tidak sekadar mengingat, melainkan mengintegrasikan, mengevaluasi, dan mengargumentasikan secara koheren. Pertemuan ini sekaligus berfungsi sebagai capstone—ruang pembuktian bahwa mahasiswa telah membangun kapasitas analitis yang matang untuk menjelaskan gejala pemerintahan secara sistematis dan berpijak pada pustaka yang dikutip secara bertanggung jawab, sesuai nilai Integrity yang menjadi penciri ICHSA-N.

Relevansi pertemuan ini bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan sangat strategis: ilmu pemerintahan di Indonesia tidak lahir di ruang hampa, melainkan tumbuh dalam konteks ketimpangan kapasitas antar-wilayah, termasuk di Kawasan Timur Indonesia yang selama ini menjadi laboratorium nyata tantangan desentralisasi dan tata kelola adaptif. Melalui sesi presentasi capstone berbasis Project-Based Learning, mahasiswa ditantang menghasilkan sintesis yang orisinal dan berpihak pada penguatan tata kelola yang berdaulat dan berkeadilan—cerminan nilai Nationalism dan Creativity yang melekat pada visi institusi.

A. Trajektori Perkembangan Ilmu Pemerintahan: Tiga Fase Historis

Ilmu pemerintahan tidak lahir dalam semalam; ia tumbuh merespons tantangan nyata yang dihadapi negara-negara di setiap zaman. Para sarjana membagi perjalanan disiplin ini ke dalam tiga fase historis yang saling berkaitan: fase klasik-normatif (abad ke-19 hingga pertengahan abad ke-20), fase behavioralis-empiris (1950-an hingga 1980-an), dan fase kontemporer-kritis-demokratis (1990-an hingga kini). Setiap fase bukan sekadar tambahan teori baru, melainkan pergeseran paradigma — yakni perubahan mendasar dalam cara ilmuwan mendefinisikan objek kajian, pertanyaan penelitian, dan standar kebenaran yang diterima. Memahami ketiga fase ini secara kronologis penting agar mahasiswa dapat menganalisis mengapa praktik pemerintahan di Indonesia hari ini masih menanggung warisan sekaligus ketegangan dari ketiga fase tersebut secara bersamaan.

Fase pertama, klasik-normatif, berpusat pada pertanyaan: 'bagaimana negara dan pemerintahan seharusnya ditata?' Tokoh-tokoh seperti Woodrow Wilson (1887) membedakan politik dari administrasi, sementara Max Weber merumuskan birokrasi rasional-legal sebagai instrumen pemerintahan yang ideal. Pendekatan ini didominasi oleh kajian konstitusi, hukum tata negara, dan hierarki kelembagaan — semua bersifat preskriptif dan formal. Di Indonesia, warisan fase ini terlihat pada dominasi

perspektif hukum dalam desain kelembagaan pemerintahan pascakemerdekaan, mulai dari UUD 1945 hingga struktur kementerian. Kekuatan pendekatan ini terletak pada kejelasan normatif, tetapi kelemahannya adalah mengabaikan praktik nyata yang sering kali menyimpang dari desain formal tersebut.

Fase kedua, *behavioralis-empiris*, muncul sebagai reaksi terhadap kekeringan normatif fase pertama. Para ilmuwan seperti Robert Dahl dan David Easton mendorong penggunaan metode ilmiah — survei, statistik, dan studi kasus komparatif — untuk menjelaskan bagaimana pemerintahan benar-benar bekerja, bukan sekadar bagaimana seharusnya ia bekerja. Fokus bergeser ke perilaku aktor, distribusi kekuasaan, input-output sistem politik, dan proses pembuatan kebijakan empiris. Dalam konteks Indonesia, fase ini memberi landasan bagi studi-studi tentang relasi patron-klien, perilaku pemilih, dan efektivitas kebijakan desentralisasi yang marak sejak era reformasi. Pendekatan ini menghasilkan pengetahuan yang lebih terverifikasi, tetapi dikritik karena cenderung *value-free* sehingga gagal mempersoalkan ketidakadilan struktural yang tersembunyi di balik data.

Fase ketiga, *kontemporer-kritis-demokratis*, berkembang sejak runtuhnya rezim-rezim otoriter di berbagai belahan dunia pada 1990-an dan semakin menguat di era digital. Pendekatan ini mengintegrasikan teori demokrasi deliberatif, *governance* partisipatif, teori kritis, dan perspektif postkolonial untuk mempertanyakan siapa yang diuntungkan oleh struktur pemerintahan yang ada dan bagaimana warga biasa dapat ikut membentuk kebijakan. Konsep-konsep seperti *good governance*, akuntabilitas horizontal, dan masyarakat sipil aktif menjadi sentral — dan ini bukan kebetulan, melainkan respons terhadap krisis legitimasi yang dihadapi negara-negara pascaotoriter termasuk Indonesia. Bagi pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia, fase ini membuka ruang untuk mengakui sistem pemerintahan adat dan kearifan lokal sebagai sumber legitimasi yang sah di samping mekanisme formal, sebuah langkah yang mencerminkan nilai *Harmony* dan *Adaptability* dalam etos ICHSA-N. Dengan demikian, menyusun sintesis kritis atas ketiga fase ini bukan latihan akademis semata, melainkan bekal intelektual untuk merancang pemerintahan yang responsif terhadap konteks zamannya.

Tabel 15.1 Perbandingan Tiga Fase Historis Perkembangan Ilmu Pemerintahan

Dimensi	Fase I: Klasik-Normatif (Abad 19 - 1950-an)	Fase II: Behavioralis-Empiris (1950-an - 1980-an)	Fase III: Kontemporer-Kritis-Demokratis (1990-an - Kini)
Pertanyaan Sentral	Bagaimana pemerintahan	Bagaimana pemerintahan benar-	Siapa diuntungkan, dan bagaimana warga

Dimensi	Fase I: Klasik-Normatif (Abad 19 - 1950-an)	Fase II: Behavioralis-Empiris (1950-an - 1980-an)	Fase III: Kontemporer-Kritis-Demokratis (1990-an - Kini)
	seharusnya ditata?	benar bekerja?	ikut membentuk pemerintahan?
Pendekatan Utama	Normatif, yuridis, institusional	Empiris, komparatif, behavioralis	Kritis, partisipatif, deliberatif, postkolonial
Tokoh Kunci	Wilson, Weber, Montesquieu	Dahl, Easton, Almond & Powell	Habermas, Ostrom, Fung, Rhodes
Konsep Andalan	Birokrasi, konstitusi, hierarki	Sistem politik, distribusi kekuasaan, input-output	Good governance, akuntabilitas, civil society, governance adaptif
Kelemahan Utama	Mengabaikan praktik di luar desain formal	Cenderung value-free, mengabaikan ketidakadilan struktural	Risiko idealisasi partisipasi tanpa melihat ketimpangan kapasitas warga
Relevansi di Indonesia	Dasar desain kelembagaan pasca-1945	Basis studi desentralisasi dan perilaku pemilih era reformasi	Pijakan tata kelola demokratis dan pengakuan kearifan lokal KTI

[Gambar 15.1 belum diunggah]

Gambar 15.1 Diagram garis waktu horizontal tiga fase (Fase I, II, III) dengan penanda tahun (1887, 1950, 1990, kini), ikon tokoh kunci di tiap fase, dan panah pergeseran paradigma yang menunjukkan arah dari normatif ke empiris ke kritis; di bagian bawah ditambahkan c

ANALOGI

Bayangkan seorang arsitek yang merancang rumah melalui tiga generasi: generasi pertama menggambar denah ideal berdasarkan teori arsitektur (normatif); generasi kedua mengamati bagaimana penghuni benar-benar menggunakan ruang dan mencatat kebiasaan nyata mereka (empiris); generasi ketiga mengajak penghuni sendiri duduk bersama merancang ulang rumah agar sesuai kebutuhan dan nilai-nilai mereka (kritis-partisipatif). Ilmu pemerintahan bergerak persis seperti itu: dari preskripsi ke observasi, lalu ke ko-produksi pengetahuan bersama warga.

CONTOH

Ambil kasus pengelolaan Dana Desa di Papua Barat sebagai contoh bertahap yang menelusuri ketiga fase. Dari kacamata Fase I (normatif-institusional), analisis akan memeriksa apakah mekanisme pencairan, pelaporan, dan pengawasan Dana Desa sudah sesuai dengan regulasi formal UU No. 6 Tahun 2014 dan Permendagri turunannya — fokusnya pada kepatuhan prosedural. Dari kacamata Fase II (behavioralis-empiris), analisis akan mengumpulkan data kuantitatif dan kualitatif: berapa persen desa yang menyerap anggaran tepat waktu, bagaimana perilaku kepala desa dalam pengambilan keputusan alokasi, dan apa faktor kapasitas SDM yang memengaruhi efektivitas program — fokusnya pada pola dan sebab-akibat yang terukur. Dari kacamata Fase III (kritis-demokratis), analisis akan mempertanyakan apakah forum Musyawarah Desa benar-benar memberi suara kepada kelompok adat dan perempuan, apakah kategori 'desa' dalam UU tersebut sesuai dengan struktur sosial masyarakat adat Papua, dan bagaimana mekanisme akuntabilitas dapat didesain ulang agar merefleksikan nilai-nilai lokal — fokusnya pada legitimasi, keadilan, dan adaptasi kontekstual. Dengan menelusuri satu kasus melalui tiga lensa ini secara berurutan, mahasiswa dapat menganalisis mengapa solusi parsial yang hanya mengandalkan satu fase kerap gagal di lapangan.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa tiga fase tersebut bersifat linear dan menggantikan satu sama lain — seolah-olah fase kontemporer telah 'mengalahkan' fase klasik sehingga pendekatan normatif-institusional tidak lagi relevan. Pembetulanannya: ketiga fase bersifat akumulatif dan komplementer, bukan substitutif. Praktisi pemerintahan yang baik justru membutuhkan ketiganya secara bersamaan: desain kelembagaan yang normatif solid (Fase I) sebagai kerangka hukum, data empiris yang sah (Fase II) sebagai basis kebijakan, dan kepekaan kritis-partisipatif (Fase III) sebagai jaminan legitimasi dan keberlanjutan. Mengabaikan salah satu fase ibarat membangun jembatan dengan hanya memperhatikan desain gambar tanpa menguji kekuatan material dan tanpa mendengar kebutuhan masyarakat yang akan menggunakannya.

B. Integrasi Konsep Kunci Lintas Topik Semester dalam Narasi Argumentatif

Sepanjang semester ini, mahasiswa telah berkenalan dengan sejumlah konsep fundamental yang seolah-olah berdiri sendiri-sendiri: legitimasi, desentralisasi, relasi

negara-masyarakat sipil, dan tata kelola demokratis. Pada pertemuan penutup ini, keempat konsep tersebut tidak boleh lagi diperlakukan sebagai pulau-pulau terpisah dalam peta ilmu pemerintahan. Sebaliknya, tugas intelektual yang sesungguhnya adalah merajutnya menjadi satu narasi argumentatif yang koheren, di mana setiap konsep menjadi simpul yang saling menopang. Hanya dengan cara itulah seorang calon ilmuwan pemerintahan dapat menganalisis realitas tata kelola secara utuh, bukan sekadar mengidentifikasi satu variabel tunggal yang seolah menjelaskan segalanya.

Legitimasi adalah titik awal yang logis dalam narasi ini, karena tanpanya tidak ada satu pun otoritas pemerintahan yang dapat bertahan dalam jangka panjang. Mengacu pada Budiardjo (2008), legitimasi bukan sekadar legalitas formal berupa undang-undang, melainkan pengakuan substansial dari warga bahwa kekuasaan itu layak dipatuhi. Desentralisasi kemudian muncul sebagai mekanisme struktural yang dimaksudkan untuk memperluas basis legitimasi tersebut dengan mendekatkan pengambilan keputusan kepada komunitas lokal, sebagaimana diuraikan dalam logika kebijakan otonomi daerah Indonesia pasca-1998. Namun desentralisasi hanya bermakna jika relasi antara negara dan masyarakat sipil berjalan setara dan dialogis; tanpa ruang sipil yang hidup, desentralisasi berisiko hanya memindahkan praktik sentralisme dari Jakarta ke ibu kota provinsi atau kabupaten, suatu fenomena yang dalam literatur kontemporer disebut sebagai *recentralization by stealth*.

Tata kelola demokratis hadir sebagai kerangka normatif sekaligus operasional yang menjembatani ketiga konsep sebelumnya. Ia menuntut bahwa legitimasi dibangun bukan semata melalui prosedur elektoral, melainkan melalui partisipasi bermakna, akuntabilitas, dan transparansi yang berkelanjutan sebagaimana ditekankan oleh Dwiyanto (2011) dalam konteks reformasi birokrasi Indonesia. Dalam kerangka ini, masyarakat sipil bukan sekadar objek pelayanan pemerintah, melainkan aktor yang secara aktif mengawasi, menuntut, dan bernegosiasi dengan institusi negara. Ketika keempat konsep diintegrasikan, narasi yang terbangun berbunyi demikian: desentralisasi yang dirancang dengan baik memperluas legitimasi pemerintah lokal, tetapi legitimasi tersebut hanya menjadi nyata dan tahan lama apabila relasi negara-masyarakat sipil bersifat partisipatif dan diatur oleh prinsip-prinsip tata kelola demokratis yang dapat diverifikasi secara empiris. Inilah kerangka sintesis yang wajib menjadi tulang punggung makalah capstone mahasiswa pada pertemuan ini, sebagai cerminan kematangan analitis yang sesungguhnya menjelang UAS.

Tabel 15.2 Peta Integrasi Konsep Kunci Lintas Topik Semester

Konsep Kunci	Posisi dalam Narasi	Pertanyaan Pemandu Analisis	Risiko Jika Konsep Diisolasi
--------------	---------------------	-----------------------------	------------------------------

Konsep Kunci	Posisi dalam Narasi	Pertanyaan Pemandu Analisis	Risiko Jika Konsep Diisolasi
Legitimasi	Fondasi normatif: mengapa pemerintah berhak memerintah	Apa sumber legitimasi pemerintah daerah di KTI selain prosedur elektoral?	Analisis tereduksi menjadi legalitas formal tanpa dimensi substansial
Desentralisasi	Mekanisme struktural: bagaimana kekuasaan didistribusikan	Apakah desentralisasi fiskal di KTI memperluas atau memindahkan sentralisme?	Dipandang sebagai solusi otomatis tanpa menganalisis kapasitas daerah
Relasi Negara-Masyarakat Sipil	Proses interaktif: siapa yang terlibat dan bagaimana	Seberapa setara posisi organisasi masyarakat sipil lokal dalam forum kebijakan?	Masyarakat sipil dianggap sekadar penerima manfaat, bukan co-producer
Tata Kelola Demokratis	Kerangka operasional dan normatif integratif	Indikator apa yang membuktikan tata kelola demokratis berlangsung substantif?	Disamakan dengan ada-tidaknya pemilu, bukan kualitas partisipasi dan akuntabilitas

[Gambar 15.2 belum diunggah]

Gambar 15.2 Diagram lingkaran bertingkat (concentric circles) yang menempatkan Legitimasi di inti/pusat, dikelilingi oleh lapisan Desentralisasi, kemudian lapisan Relasi Negara-Masyarakat Sipil, dan lapisan terluar Tata Kelola Demokratis; empat arah panah dua-arah me

ANALOGI

Bayangkan sebuah bangunan rumah panggung khas Sulawesi: legitimasi adalah tiang utama yang menancap ke tanah; desentralisasi adalah struktur lantai yang memperluas ruang hunian ke berbagai sudut; relasi negara-masyarakat sipil adalah dinding dan jendela yang memungkinkan sirkulasi udara serta interaksi dengan lingkungan luar; sedangkan tata kelola demokratis adalah atap yang menaungi keseluruhan struktur. Jika tiang retak, seluruh bangunan goyah betapa pun indah atapnya. Jika atap bocor, penghuni menderita meski tiang kokoh. Tidak ada satu elemen pun yang dapat bekerja sendiri.

CONTOH

Ambil kasus pengelolaan dana desa di salah satu kabupaten di Sulawesi Tenggara.

Pertama, mahasiswa menganalisis dari sisi legitimasi: apakah kepala desa yang menerima mandat dana tersebut dipilih melalui proses yang diakui dan diterima warga, bukan hanya sah secara hukum? Kedua, dari sisi desentralisasi: apakah kewenangan fiskal yang didelegasikan benar-benar disertai kapasitas perencanaan lokal yang memadai, ataukah perencanaan de facto masih dikendalikan oleh aparaturnya kabupaten? Ketiga, dari sisi relasi negara-masyarakat sipil: apakah forum Musyawarah Desa (Musdes) berfungsi sebagai arena deliberasi yang setara, atau sekadar ritual pengesahan keputusan yang sudah diambil elite desa? Keempat, dari sisi tata kelola demokratis: apakah ada mekanisme pelaporan publik dan pengaduan yang dapat diakses warga biasa, bukan hanya tim pengawas formal? Dengan merangkai keempat analisis ini secara berurutan dan saling terhubung, mahasiswa menghasilkan narasi argumentatif yang jauh lebih kuat daripada menilai satu dimensi saja.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling sering muncul adalah anggapan bahwa narasi argumentatif berarti menyimpulkan bahwa semua konsep 'saling berhubungan' lalu berhenti di sana, tanpa menjelaskan mekanisme dan arah hubungan tersebut. Ini bukan sintesis, melainkan daftar konsep yang diberi lem pernyataan umum. Pembetulannya: sintesis yang sesungguhnya mensyaratkan mahasiswa menunjukkan secara spesifik bagaimana kegagalan pada satu konsep memicu atau memperparah disfungsi pada konsep lain dalam kasus konkret yang dikaji, didukung argumen logis dan rujukan pustaka yang dapat ditelusuri, sehingga pembaca dapat menguji dan menyanggah klaim tersebut berdasarkan bukti.

C. Evaluasi Implikasi bagi Pemerintahan Adaptif dan Berintegritas di Kawasan Timur Indonesia

Pergeseran paradigma ilmu pemerintahan dari pendekatan normatif-institusional menuju pendekatan empiris-kritis-demokratis bukan sekadar perdebatan akademik yang berlangsung di ruang seminar. Pergeseran itu menghasilkan tuntutan nyata terhadap cara negara mengelola wilayah dengan keragaman geografis, etnis, dan kapasitas kelembagaan yang tinggi seperti Kawasan Timur Indonesia (KTI). Provinsi-provinsi di Papua, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Sulawesi bagian timur menghadapi kombinasi tantangan yang jarang dijumpai sekaligus dalam satu kawasan: keterjangkauan layanan publik yang rendah, otoritas adat yang masih

hidup berdampingan dengan struktur formal, dan tekanan sumber daya alam yang mempertemukan kepentingan lokal dengan agenda nasional bahkan transnasional. Memahami implikasi perkembangan ilmu pemerintahan bagi KTI berarti menganalisis bagaimana teori-teori tentang legitimasi, desentralisasi, dan relasi negara-masyarakat sipil beroperasi dalam kondisi riil tersebut, bukan sekadar membandingkan teks kebijakan dengan preskripsi normatif.

Pendekatan klasik yang menekankan hierarki, aturan, dan keseragaman prosedur terbukti menghasilkan institusi yang kaku ketika dihadapkan pada heterogenitas KTI. Desentralisasi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk merancang kebijakan yang responsif terhadap konteks lokal, namun studi empiris di sejumlah kabupaten di Papua dan NTT menunjukkan bahwa kapasitas fiskal dan sumber daya manusia aparatur masih menjadi hambatan struktural utama [Haris 2005]. Pendekatan kontemporer yang berbasis tata kelola kolaboratif menawarkan jalan keluar: pemerintah daerah tidak harus bekerja sendirian, melainkan membangun kemitraan dengan lembaga adat, organisasi masyarakat sipil, dan sektor swasta lokal agar pelayanan publik dapat menjangkau komunitas yang secara geografis terpencil di pedalaman atau kepulauan. Implikasinya bagi integritas adalah bahwa akuntabilitas tidak cukup dibangun melalui mekanisme birokratis vertikal; ia harus dilengkapi dengan pengawasan horizontal dari warga dan lembaga adat yang memiliki legitimasi sosial di mata komunitas.

Nilai-nilai technopreneurship dan Adaptability yang dirawat dalam tradisi ICHSA-N relevan di sini: pemerintah daerah di KTI yang mampu mengadopsi inovasi teknologi informasi untuk pemetaan pelayanan, pelaporan anggaran secara terbuka, dan kanal pengaduan warga menunjukkan wajah pemerintahan adaptif yang sesungguhnya. Namun adaptasi tidak boleh dimaknai sebagai peniruan mekanis model yang berhasil di daerah lain dengan konteks berbeda. Salah satu rekomendasi konkret yang dapat dioperasionalkan adalah mendorong setiap pemerintah kabupaten di KTI untuk menyusun Peta Aktor Tata Kelola lokal yang mengidentifikasi secara sistematis semua pemangku kepentingan formal dan informal beserta kapasitas serta legitimasinya, sebagai dasar merancang mekanisme koordinasi yang inklusif. Rekomendasi kedua adalah mengintegrasikan indikator integritas berbasis persepsi komunitas ke dalam evaluasi kinerja pemerintah daerah, bukan hanya mengandalkan audit keuangan, sehingga dimensi kepercayaan publik yang dibahas oleh pendekatan empiris-kritis benar-benar terukur dan dapat diperbaiki secara berkala [Budiardjo 2008; Haris 2005].

Menyusun evaluasi semacam ini adalah latihan kematangan analitis yang membedakan mahasiswa ilmu pemerintahan dari sekadar penghafal teori. Ketika

seorang mahasiswa mampu mengambil kerangka teoritis tentang legitimasi dari Budiardjo, mengujinya dengan data lapangan tentang rendahnya partisipasi pemilih di daerah terpencil Papua, lalu merumuskan rekomendasi yang spesifik dan dapat dilaksanakan oleh dinas terkait, ia telah melampaui level analisis (C4) menuju level evaluasi dan sintesis (C5-C6). Proses inilah yang menjadi inti dari pendekatan Project-Based Learning: argumen tidak dibangun di awang-awang, melainkan diuji melalui data, diperbaiki lewat umpan balik, dan disajikan dengan tanggung jawab akademik sesuai dengan nilai Integrity dalam komunitas ilmiah. Dengan demikian, pertemuan sintesis ini bukan penutup yang bersifat seremonial, melainkan momen di mana seluruh lintasan konseptual semester dipertemukan dengan realitas KTI sebagai medan uji yang paling relevan bagi calon sarjana ilmu pemerintahan yang akan bekerja dan mengabdikan diri di kawasan ini.

Tabel 15.3 Implikasi Perkembangan Pendekatan Ilmu Pemerintahan bagi Praktik Pemerintahan di Kawasan Timur Indonesia

Dimensi Pemerintahan	Implikasi Pendekatan Klasik (Normatif-Institusional)	Implikasi Pendekatan Kontemporer (Empiris-Kritis-Demokratis)	Rekomendasi Operasional untuk KTI
Legitimasi	Bersumber dari legalitas formal dan hierarki jabatan	Dibangun melalui kepercayaan warga, partisipasi, dan pengakuan atas otoritas adat	Integrasikan forum deliberatif dengan lembaga adat dalam setiap siklus perencanaan daerah
Desentralisasi	Pelimpahan kewenangan administratif sesuai regulasi pusat	Distribusi kapasitas nyata dan sumber daya fiskal kepada daerah yang paling membutuhkan	Susun Peta Kapasitas Kelembagaan kabupaten sebagai dasar alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK)
Akuntabilitas	Audit keuangan dan pelaporan birokratis vertikal	Pengawasan horizontal oleh masyarakat sipil dan mekanisme pengaduan berbasis komunitas	Kembangkan kanal pengaduan digital multibahasa daerah yang dapat diakses via gawai sederhana
Relasi Negara-Masyarakat Sipil	Masyarakat sebagai objek kebijakan dan penerima layanan	Masyarakat sebagai mitra tata kelola dan sumber legitimasi sosial	Bentuk forum kemitraan tetap antara OPD kabupaten, organisasi masyarakat sipil, dan tokoh adat

[Gambar 15.3 belum diunggah]

Gambar 15.3 Diagram alir dua lajur yang menunjukkan: (kiri) jalur pemerintahan klasik-hierarkis dengan arah kebijakan dari pusat ke daerah secara linier; (kanan) jalur tata kelola adaptif-kolaboratif di KTI dengan simpul-simpul aktor (pemerintah daerah, lembaga adat,

ANALOGI

Bayangkan seorang dokter yang bekerja di puskesmas terpencil di pedalaman Maluku. Ia tidak bisa hanya mengandalkan protokol medis standar yang dirancang untuk rumah sakit kota lengkap dengan peralatan canggih. Ia harus mendiagnosis dengan alat yang tersedia, memahami kepercayaan lokal tentang penyakit, dan membangun hubungan dengan dukun setempat agar pasien mau berobat. Itulah pemerintahan adaptif: prinsip-prinsip dasarnya tetap (pelayanan, akuntabilitas, legitimasi), tetapi cara penerapannya harus disesuaikan secara cerdas dengan sumber daya, budaya, dan ekologi lokal yang ada di lapangan.

CONTOH

Kabupaten Biak Numfor di Papua pernah menghadapi rendahnya cakupan administrasi kependudukan karena masyarakat di pulau-pulau kecil tidak dapat menjangkau kantor Dinas Dukcapil yang terpusat di ibukota kabupaten. Langkah pertama evaluasi: identifikasi hambatan akses (geografis, biaya, jam operasional) menggunakan pendekatan empiris berbasis survei lapangan -- bukan asumsi dari kantor pusat. Langkah kedua: analisis aktor lokal yang memiliki kepercayaan komunitas, misalnya kepala suku dan pendeta jemaat, sebagai potential co-deliverer layanan administrasi. Langkah ketiga: rancang skema layanan bergerak (mobile service unit) yang dijadwalkan berdasarkan kalender aktivitas komunitas lokal, bukan kalender birokratis standar. Langkah keempat: evaluasi dampaknya dengan mengukur peningkatan persentase warga yang memiliki dokumen kependudukan valid dalam dua siklus anggaran. Proses empat langkah ini mencerminkan bagaimana pendekatan empiris-kritis diterjemahkan menjadi perbaikan konkret dalam tata kelola KTI.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang sering muncul adalah anggapan bahwa desentralisasi otomatis menghasilkan pemerintahan yang lebih baik dan adaptif di KTI karena kewenangan sudah berada di tangan daerah. Pembetulannya: desentralisasi adalah prasyarat struktural, bukan jaminan kinerja. Tanpa kapasitas kelembagaan yang memadai,

tanpa mekanisme akuntabilitas yang berfungsi, dan tanpa partisipasi warga yang bermakna, desentralisasi justru dapat memperluas arena korupsi dan memperburuk pelayanan publik sebagaimana ditunjukkan oleh sejumlah studi tentang daerah otonomi baru di Papua pasca-pemekaran [Haris 2005]. Yang menentukan kualitas pemerintahan bukan semata-mata di mana kewenangan berada, melainkan bagaimana kapasitas, integritas, dan mekanisme pengawasan dibangun secara bersamaan di level yang paling dekat dengan warga.

D. Presentasi Capstone dan Umpan Balik Sejawat: Argumen Terstruktur Berbasis Bukti

Pertemuan ke-15 ini merupakan puncak perjalanan intelektual semester, tempat mahasiswa tidak sekadar memaparkan ulang materi, melainkan mempertahankan sintesis kritis mereka di hadapan sesama pemikir. Presentasi capstone berbeda mendasar dari presentasi biasa: ia menuntut argumen yang berdiri di atas tiga pilar sekaligus, yaitu klaim yang jelas, bukti yang dikutip secara bertanggung jawab, dan penalaran yang menghubungkan keduanya secara logis. Argumen tanpa bukti adalah opini; bukti tanpa klaim adalah daftar fakta; keduanya hanya bermakna ketika penalaran menjadi jembatannya. Dalam konteks ilmu pemerintahan, bukti yang dimaksud bukan sembarang referensi, melainkan proposisi teoritis, data empiris, atau preseden kebijakan yang relevan dengan fenomena pemerintahan yang dianalisis, khususnya yang bersentuhan dengan realitas Kawasan Timur Indonesia.

Mekanisme umpan balik sejawat atau peer feedback dirancang bukan sebagai formalitas, melainkan sebagai instrumen pembelajaran aktif yang mengasah kemampuan evaluasi kritis setiap mahasiswa. Proses ini bekerja dalam dua arah: mahasiswa yang mempresentasikan memperoleh perspektif eksternal tentang kekuatan dan celah argumentasinya, sementara mahasiswa penilai melatih kemampuan menganalisis logika argumen orang lain, suatu keterampilan yang esensial bagi seorang praktisi atau akademisi pemerintahan. Umpan balik yang bermutu bukan sekadar komentar umum seperti 'presentasinya bagus' atau 'kurang jelas', melainkan tanggapan spesifik yang merujuk pada klaim, bukti, atau struktur penalaran tertentu dari presentasi yang dinilai. Nilai Integrity dalam ICHSA-N terwujud di sini: penilai wajib memberikan penilaian jujur dan terukur, bukan pujian semu demi menjaga hubungan pertemanan, karena kejujuran intelektual adalah fondasi komunitas akademik yang sehat.

Sesi ini dijalankan dengan struktur yang ketat namun tidak kaku. Setiap kelompok mempresentasikan sintesis capstone-nya selama dua belas hingga lima belas menit, mencakup peta trajektori perkembangan ilmu pemerintahan minimal tiga fase, integrasi konsep-konsep kunci lintas topik, dan rekomendasi kebijakan konkret yang dapat dioperasionalkan di konteks Indonesia. Setelah presentasi, sesi tanya-jawab berlangsung delapan hingga sepuluh menit, di mana kelompok lain bertindak sebagai penilai sejawat dengan menggunakan rubrik yang telah disepakati bersama sebelumnya. Nilai Adaptability tercermin dalam kemampuan presenter merespons pertanyaan yang tidak terduga dengan argumen yang tetap koheren, bukan dengan pernyataan defensif atau perubahan klaim yang tidak konsisten. Dosen berperan sebagai moderator dan memberikan umpan balik konsolidatif di akhir setiap sesi, memastikan bahwa diskusi yang berkembang tetap terhubung dengan kerangka teoritis yang telah dibangun sepanjang semester.

Persiapan presentasi capstone yang efektif mengikuti tahapan bertingkat yang tidak dapat dilewati begitu saja. Tahap pertama adalah penyusunan kerangka argumen: mahasiswa merumuskan satu klaim utama atau tesis yang menjadi tulang punggung seluruh presentasi, kemudian mengidentifikasi tiga hingga lima sub-klaim yang mendukungnya. Tahap kedua adalah validasi bukti: setiap sub-klaim harus disanggah oleh minimal satu rujukan dari daftar pustaka yang ditetapkan dalam RPS, bukan sumber internet sembarangan. Tahap ketiga adalah uji koherensi: kelompok mensimulasikan pertanyaan kritis yang mungkin diajukan penilai sejawat dan merumuskan jawaban yang tidak mengubah klaim inti melainkan memperkuatnya dengan bukti tambahan. Tahap terakhir adalah penyempurnaan bahasa penyampaian: argumen yang logis pun bisa gagal meyakinkan audiens jika disampaikan tanpa kejelasan, kecepatan yang tepat, dan kontak visual yang membangun kepercayaan. Nilai Creativity dalam ICHSA-N mendorong mahasiswa untuk menemukan cara penyampaian yang segar dan kontekstual, misalnya dengan mengangkat kasus pemerintahan daerah di Sulawesi, Papua, atau Maluku sebagai jangkar empiris yang membuat argumen terasa hidup dan relevan bagi audiens akademik Indonesia Timur.

Tabel 15.4 Rubrik Umpan Balik Sejawat Presentasi Capstone Ilmu Pemerintahan

Dimensi Penilaian	Indikator Kuat (Skor 4)	Indikator Cukup (Skor 2-3)	Indikator Lemah (Skor 1)
Kejelasan Klaim/Tesis	Tesis tunggal dirumuskan secara eksplisit di awal dan konsisten dipertahankan	Tesis ada namun berulang kali bergeser saat merespons pertanyaan	Tidak ada tesis yang dapat diidentifikasi; presentasi berupa daftar materi

Dimensi Penilaian	Indikator Kuat (Skor 4)	Indikator Cukup (Skor 2-3)	Indikator Lemah (Skor 1)
sepanjang presentasi			
Kualitas Bukti	Setiap sub-klaim didukung rujukan dari pustaka RPS dengan kutipan yang akurat dan relevan	Sebagian sub-klaim berdiri tanpa bukti atau menggunakan sumber di luar pustaka RPS	Tidak ada kutipan; argumen sepenuhnya berdasarkan opini tanpa landasan pustaka
Koherensi Penalaran	Penalaran menghubungkan bukti ke klaim secara eksplisit dan logis tanpa lompatan inferensi	Penalaran sebagian hadir namun terdapat satu atau dua lompatan logika yang tidak dijelaskan	Bukti dan klaim dipaparkan paralel tanpa jembatan penalaran yang jelas
Relevansi Konteks KTI	Minimal satu kasus empiris dari Kawasan Timur Indonesia dianalisis secara substantif	Konteks KTI disebut sekilas namun tidak dianalisis secara mendalam	Tidak ada referensi ke konteks lokal Indonesia; generalisasi bersifat abstrak
Kualitas Respons Pertanyaan	Menjawab pertanyaan dengan argumen baru yang memperkuat tesis tanpa mengubah klaim inti	Menjawab namun jawaban sedikit menggeser atau melemahkan klaim yang telah dibangun	Tidak mampu merespons pertanyaan atau mengubah tesis secara mendasar saat ditekan

[Gambar 15.4 belum diunggah]

Gambar 15.4 Diagram alur sesi presentasi capstone: kotak 'Penyampaian Presentasi (12-15 menit)' dihubungkan panah ke kotak 'Tanya-Jawab Sejawat (8-10 menit)', lalu ke kotak 'Pengisian Rubrik Umpan Balik oleh Penilai', kemudian ke kotak 'Umpan Balik Konsolidatif Dosen'

ANALOGI

Bayangkan sebuah persidangan pengadilan: jaksa bukan hanya berdiri dan bercerita, melainkan mengajukan klaim ('terdakwa bersalah'), mendukungnya dengan bukti (rekaman, kesaksian, dokumen), dan membangun penalaran yang menghubungkan keduanya di hadapan hakim dan juri. Hakim boleh memotong dan mengajukan pertanyaan kritis; jaksa harus merespons tanpa mengubah dakwaannya secara tiba-tiba. Presentasi capstone ilmu pemerintahan bekerja dengan logika yang sama: mahasiswa adalah jaksa yang mempertahankan tesis mereka tentang trajektori ilmu pemerintahan, penilai sejawat adalah juri yang menguji kelengkapan argumen, dan

dosen adalah hakim yang memastikan proses berjalan sesuai kaidah intelektual.

CONTOH

Kelompok A mengajukan tesis bahwa desentralisasi di Papua pasca-reformasi menunjukkan ketegangan antara pendekatan institusional-klasik dan tuntutan empiris-kritis, sehingga dibutuhkan model tata kelola adaptif berbasis komunitas adat. Langkah pertama: mereka merumuskan tesis ini secara eksplisit pada slide pembuka dan slide penutup agar audiens tidak kehilangan arah. Langkah kedua: sub-klaim pertama mereka, yaitu bahwa desentralisasi formal saja tidak cukup tanpa kapasitas kelembagaan lokal, didukung dengan rujukan teori legitimasi dari pustaka yang tercantum dalam RPS. Langkah ketiga: sub-klaim kedua tentang peran masyarakat sipil adat didukung dengan satu preseden kebijakan dari Kabupaten Jayawijaya. Saat penilai sejawat bertanya mengapa rekomendasi mereka tidak mempertimbangkan keterbatasan anggaran daerah, kelompok A tidak mundur dari tesis mereka, melainkan menambahkan argumen bahwa keterbatasan anggaran justru memperkuat urgensi model berbasis komunitas yang berbiaya rendah. Itulah respons yang memperkuat, bukan mengubah klaim.

MISKONSEPSI YANG LAZIM

Miskonsepsi yang paling umum: mahasiswa menganggap bahwa semakin banyak slide dan semakin banyak referensi yang disebutkan, semakin kuat presentasi mereka. Akibatnya, mereka menghabiskan waktu membacakan daftar teori tanpa pernah menunjukkan bagaimana teori-teori itu mendukung satu klaim tunggal yang koheren. Pembetulanannya: kekuatan presentasi capstone diukur dari kedalaman integrasi, bukan dari lebar liputan. Satu referensi yang dianalisis secara mendalam dan dihubungkan eksplisit ke klaim jauh lebih bernilai daripada sepuluh referensi yang hanya disebut namanya. Miskonsepsi kedua: mahasiswa mengira umpan balik sejawat hanya ritual penilaian yang tidak berdampak nyata karena dosen tetap yang menentukan nilai akhir. Pembetulanannya: umpan balik sejawat melatih kemampuan evaluasi kritis yang secara langsung mempersiapkan mahasiswa untuk lingkungan kerja pemerintahan, di mana kemampuan menilai kualitas argumen dan kebijakan kolega adalah kompetensi inti seorang analis atau birokrat profesional.

RANGKUMAN

- Ilmu pemerintahan berkembang secara progresif melalui setidaknya tiga fase

historis—normatif-institusional klasik, empiris-behavioral, dan kritis-demokratis kontemporer—yang masing-masing merespons konteks sosial-politik zamannya.

- Konsep legitimasi, desentralisasi, relasi negara-masyarakat sipil, dan tata kelola demokratis bukan topik yang berdiri sendiri, melainkan saling terhubung dalam satu kerangka analitis ilmu pemerintahan yang koheren.
- Konteks Kawasan Timur Indonesia menghadirkan tantangan nyata bagi penerapan teori pemerintahan, sehingga setiap sintesis kritis wajib mempertimbangkan ketimpangan kapasitas dan keunikan lokal sebagai variabel evaluatif.
- Pemerintahan yang adaptif dan berintegritas mensyaratkan kemampuan praktisi dan akademisi untuk menggeser perspektif teoritik sesuai tuntutan konteks, bukan terpaku pada satu paradigma tunggal.
- Kutipan sumber yang jujur dan transparan bukan sekadar kewajiban akademik formal, melainkan cerminan nilai Integrity yang menjadi fondasi etis seluruh praktik ilmu pemerintahan.

REFERENSI

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama.
- Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10th Edition. Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan.
- Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983). *Introduction to Political Science*. 4th Edition. McGraw-Hill.
- Syafiie, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi. Refika Aditama.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syafiie, I. K. (2011); Budiardjo, M. (2008); Heywood, A. (2013); Hague, R., Harrop, M., & McCormick, J. (2016); Rodee, C. C., Anderson, T. J., Christol, C. Q., & Greene, T. H. (1983); Kaho, Josef Riwu. (2012); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

LAMPIRAN

Peta Modul ↔ Sub-CPMK

Tabel ini memperlihatkan keterkaitan tiap pertemuan dengan Sub-CPMK yang diampunya, cakupan indikatornya, sub-bab yang membahasnya, dan latihan yang mengukurnya.

Pertemuan	Topik	Sub-CPMK	Indikator	Sub-bab	Latihan Mandiri
1	Definisi dan Objek Kajian Ilmu Pemerintahan	Sub-CPMK1	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
2	Relasi Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik	Sub-CPMK1	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
3	Filsafat Ilmu dan Paradigma Pemerintahan	Sub-CPMK2	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
4	Paradigma Pemerintahan: Analisis Kasus Lokal	Sub-CPMK2	6 dari 6 tercakup	A, B, C, D	—
5	Relasi Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Politik dan Sosiologi	Sub-CPMK3	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
6	Analisis Komparatif Lintas Disiplin dalam Ilmu Pemerintahan	Sub-CPMK3	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
7	Kerangka Epistemologis Terpadu Ilmu Pemerintahan sebagai	Sub-CPMK4	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—

Pertemuan	Topik	Sub-CPMK	Indikator	Sub-bab	Latihan Mandiri
Persiapan UTS					
9	Konsep Negara, Pemerintah, dan Legitimasi Kekuasaan Klasik	Sub-CPMK5	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
10	Teori Legitimasi Kekuasaan Kontemporer dan Krisis Legitimasi	Sub-CPMK5	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
11	Fungsi Pemerintahan: Pelayanan, Pemberdayaan, dan Pembangunan	Sub-CPMK6	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
12	Analisis Fungsi Pemerintahan Daerah Kawasan Timur Indonesia	Sub-CPMK6	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
13	Relasi Negara dan Masyarakat Sipil dalam Demokrasi	Sub-CPMK7	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
14	Evaluasi Kritis Relasi Negara-Masyarakat Sipil dan Kepemiluan Lokal	Sub-CPMK7	5 dari 5 tercakup	A, B, C, D	—
15	Sintesis Kritis Ilmu Pemerintahan: Klasik, Kontemporer,	Sub-CPMK8	6 dari 6 tercakup	A, B, C, D	—

Pertemuan	Topik	Sub-CPMK	Indikator	Sub-bab	Latihan Mandiri
	dan Implikasi Adaptif				