



**UNIVERSITAS
INDONESIA**

Veritas, Probitas, Iustitia

**PENDEKATAN TEORI STRUKTURAL
FUNGSIONAL DALAM PERUMUSAN SISTEM
POLITIK DI INDONESIA**

*“Critical review dan analisa atas sistem politik pemerintahan Indonesia dengan
merujuk kepada teori sistem struktural fungsional”*

Disusun oleh:

ANGGINA MUTIARA HANUM

1406517960

PASCA SARJANA DEPARTMEN ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS INDONESIA

2014

PENELUSURAN ARAHAN TEORITIS STRUKTURAL-FUNGSIONAL DALAM SISTEM POLITIK INDONESIA

I. KONSEPSI TEORI SISTEM DAVID EASTON

Teori pendekatan struktural fungsional lahir dari konsepsi teori sistem David Easton (1953) dalam konteks Hubungan Internasional. Pendekatan sistem politik Easton ditujukan untuk memberi penjelasan yang bersifat ilmiah terhadap fenomena politik. Pendekatan sistem politik dimaksudkan juga untuk menggantikan pendekatan klasik ilmu politik yang hanya mengandalkan analisis pada negara dan kekuasaan.

Pengertian sistem politik menurut David Easton; *Sistem adalah kesatuan seperangkat struktur yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan tertentu. Sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan suatu Negara.*¹ Berangkat dari pemahaman tersebut bisa dikatakan teori sistem Easton masih memegang *key position* dalam studi politik suatu negara.

David Easton memandang sistem politik sebagai tahapan pembuatan keputusan yang memiliki batasan dan dapat berubah sesuai kebutuhan. Easton juga melihat bagaimana struktur birokrasi satu Negara sebagai subjek hukum, input, proses, output (*policies*) dan *feedback*. Model sistem politik sendiri diklasifikasikan oleh Easton menjadi tiga dimensi: *polity*, *olity* (*process*), dan *policy* (kebijakan). Definisi politik dari ketiga dimensi ini terbukti lebih efektif, terutama untuk memahami realitas politik dalam upaya memberikan pendidikan politik kepada Negara dan masyarakatnya.

David Easton melalui konsepsinya menekankan pada pemetaan kinerja sistem politik secara umum. Pendekatan sistem politik diinspirasi oleh sistem yang berjalan pada makhluk hidup. Penelusuran Easton ini menjadi pijakan para ilmuwan perbandingan politik pada masa tersebut, dengan memanfaatkan rumusan sistem politik tersebut menuju sekumpulan konsep yang berhubungan dengan struktur dan fungsi. Rumusan Easton dinilai sebagai momentum pembentukan *grand theory* pendekatan struktural fungsional di sistem politik walaupun sifatnya masih abstrak.

¹ Ronald H. Chilcote. "Sistem Sebagai Struktur dan Fungsi; Gabriel Almond dan Para Pelopornya". Hal 219-266

II. RUMUSAN GABRIEL ALMOND DALAM PENDEKATAN TEORI STRUKTURAL-FUNGSIONAL

Gabriel A. Almond terkenal dengan pendekatan struktural-fungsional, fungsi-fungsi setiap struktur politik yang sebelumnya telah disebut oleh Easton tetapi kemudian diperinci lagi oleh Almond. Konsepsi sistem politik Gabriel Almond berkembang melalui sejumlah fase (*awalnya diilhami oleh Easton, -red*). Dimulai pada tahun 1956, Almond menerapkan satu tipologi sederhana atas sistem-sistem politik nasional. Pergerakan perumusan teori sistem Almond dikatakan parallel dengan Astonian,² walaupun secara substansial gagasannya dilihat sebagai upaya untuk menilai *system values* dalam *comparative politics study*.

Setelah melalui sejumlah fase dan mengkaji secara essensial, sistem politik memiliki empat ciri universal³, demi tujuan-tujuan teori dan analisis ciri-ciri tersebut di konseptualisasikan ke dalam satu pendekatan skematik untuk studi perbandingan politik. Penyempurnaan skema Almond dirangkum dalam sebuah artikel jurnal (1965) dan dipertajam dalam satu buku yang secara luas digunakan para ilmuwan perbandingan politik (*book: Almond and Powell 1966*).

“Almond dan Powell memaparkan dalam bukunya bahwa memahami suatu sistem politik, tidak hanya melalui institusinya (atau struktur) saja, melainkan juga fungsi mereka masing-masing. Keduanya juga menekankan bahwa institusi-institusi tersebut harus ditempatkan ke dalam konteks historis yang bermakna dan bergerak dinamis, agar pemahaman dapat lebih jelas. Almond (1999) mendefinisikan sistem sebagai suatu obyek, memiliki bagian yang dapat digerakan, berinteraksi di dalam suatu lingkungan dengan batas tertentu. Sedangkan sistem politik merupakan suatu kumpulan institusi dan lembaga yang berkecimpung dalam merumuskan dan melaksanakan tujuan bersama masyarakat ataupun kelompok di dalamnya.”⁴

Penyempurnaan skema pendekatan fungsional Almond pada ilmu perbandingan politik menghasilkan enam jenis klasifikasi, termasuk di dalamnya terdapat tiga fungsi asli pemerintah. Dalam mendapatkan output, harus dilandasi oleh penggabungan artikulasi kepentingan. Pendekatan Almond akan teoritis sistem bersifat dinamis, menggabungkan sistem teori politik dengan sistem perkembangan sebagai

² SP. Varma. 2001. Teori Politik Modern; “Gabriel Almond dan analisa Fungsional Struktural”. Rajawali Press. Hal 295-312

³ ibid

⁴ ibid

upaya untuk mencari suatu pendekatan holistik daripada parsial. Pada dasarnya upaya-upaya perumusan yang dilakukan oleh Almond merupakan bentuk percobaan untuk memperkuat perumusan struktural-fungsionalnya dan memadukannya dengan pendekatan-pendekatan lain secara empiris.

Almond dikategorikan masuk ke dalam kajian behavioralisme melalui pernyataannya yang menegaskan bahwa ia lebih tertarik pada proses-proses daripada lembaga-lembaga,⁵ dan oleh karenanya teori yang dirumuskannya mendekati suatu pemahaman atas struktur-struktur dalam sistem politik melalui fungsi-fungsinya.

Dalam sistem politik menurut Almond, kedudukan pemerintah sangat vital mulai dari membangun dan mengoperasikan sistem pendidikan, menjaga keamanan dan kesejahteraan masyarakat sampai terjun dalam penyelesaian konflik. Pendekatan struktural-fungsional sistem disusun dari beberapa komponen kunci termasuk di dalamnya; lembaga eksekutif, legislative, birokrasi, kelompok kepentingan, partai politik dan peradilan.

Kembali kepada pemahaman Almond atas struktur dan fungsi dalam sistem politik di suatu Negara, dia menyatakan bahwa hampir seluruh negara di jaman modern ini memiliki keenam macam struktur politik tersebut (*termasuk Indonesia, -red*) dan di dalam sistem politik tersebut diperlihatkan tidak hanya terdiri dari struktur tetapi juga terdiri dari berbagai fungsi, fungsi-fungsi tersebut diantaranya; Sosialisasi politik, rekrutmen dan komunikasi. Untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi tersebut pemerintah memiliki lembaga-lembaga khusus yang disebut struktur, seperti parlemen, birokrasi, lembaga adminisratif dan pengadilan yang masing-masing memiliki fungsi berbeda. struktur dan fungsi yang ada di dalam sistem ini menjadikan pemerintah suatu negara dapat dengan leluasa merumuskan, melaksanakan dan implementasi kebijakan.

Almond juga menyebutkan bahwa pada negara-negara demokratis, output dari kemampuan regulatif, ekstraktif, dan distributif lebih dipengaruhi oleh tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan sehingga dapat dikatakan bahwa masyarakat demokratis memiliki kemampuan responsif yang lebih tinggi ketimbang masyarakat non demokratis. Sementara pada sistem totaliter, output yang dihasilkan kurang responsif pada tuntutan, perilaku regulatif bercorak paksaan, serta lebih menonjolkan kegiatan ekstraktif dan simbolik maksimal atas sumber daya masyarakatnya.⁶

⁵ SP. Varma. 2001. Teori Politik Modern; "Gabriel Almond dan analisa Fungsional Struktural". Rajawali Press. Hal 295-312

⁶ Hamid, Zulkifly. Introduction To Political Science. "Pengantar Ke Perbandingan Politik". PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2000

Pemikiran Almond ini dapat kita analisa mengapa struktur harus dikaitkan dengan fungsi. Hal ini untuk memudahkan kita dalam memahami bagaimana fungsi lembaga pemerintahan ketika melakukan proses untuk merumuskan suatu kebijakan dan melihat bagaimana kinerja pemerintah secara riil. Proses fungsi perlu dipelajari karena fungsi memainkan peranan dalam mengarahkan pembuatan kebijakan. Dibutuhkan komunikasi sebelum kebijakan dirumuskan, beberapa individu ataupun kelompok dalam pemerintahan atau masyarakat harus dapat mengutarakan agregasi kepentingan (apa yang mereka butuhkan dan harapkan dari pembuatan satu kebijakan), komunikasi antara variable komponen terjadi di dalam proses perumusan output.

Dua point yang bisa saya simpulkan secara garis besar atas pendekatan struktural-fungsionalis Gabriel A. Almond:

1. Pendekatan fungsionalisme struktural ingin mengabsahkan status quo
2. Teori sistem dalam aspek fungsional struktural dalam penerapannya terbukti sangat berguna bagi suatu analisa perbandingan sistem politik, alasannya adalah karena teori ini menyangkut kumpulan variable yang dapat dikelola.

Kelemahan Pendekatan Struktural Fungsional Almond:

Meskipun secara teoritis pendekatan ini bisa dikatakan ideal untuk meneliti sistem politik suatu Negara, tetapi bisa dikatakan bahwa pendekatan struktural-fungsional dalam memahami satu sistem masih memiliki banyak kekurangan.

Bahkan Almond dalam satu tulisannya menyatakan bahwa pendekatan struktural-fungsional belum dapat menjelaskan perubahan sistem politik yang terjadi dalam suatu negara secara komprehensif.

Harus disadari oleh kita bahwa faktor budaya politik (*political culture*) merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem politik suatu Negara demikian pula perubahan pola sistem politik/pemerintahan satu Negara sangat berkaitan erat dengan perjalanan sejarah yang dialami bangsa tersebut.

III. PENDEKATAN STRUKTURAL-FUNGSIONAL DALAM SISTEM POLITIK INDONESIA

(Untuk dapat memahami analisis sistem politik Indonesia di dalam tulisan ini, saya menggunakan bangunan teori Easton sebagai kerangka makro dan Almond sebagai kerangka mikro.)

Apabila Easton membangun *grand theory*, Almond membangun *middle-range theory*. Easton menekankan penjelasan pada struktur politik otoritatif saja, Almond melengkapi analisis atas struktur politik otoritatif dengan informal. Easton tidak merinci aneka fungsi input, Almond merincinya. Easton hanya menganalisis sistem politik di level makro, Almond bermain di dua lini mikro dan makro. Easton kurang menekankan dimensi perilaku individu, Almond mememerhatikannya. Easton menganggap teori sistemnya berlaku umum, Almond menganggap sistem politik relatif bergantung budaya politik yang dianut di masing-masing sistem politik.

Perbedaan keduanya adalah titik tekan. Easton menekankan pada pemetaan kinerja umum sistem politik. Bagaimana struktur input, proses, output, dan feedback bekerja. Sifatnya abstrak karena memang tujuannya membangun penjelasan yang umum dan menyeluruh atas kinerja sistem politik. Almond, di sisi lain, terinspirasi atas bangunan model sistem politik Easton. Kajian yang kemudian membuat model sistem politik Easton kendati serupa di setiap Negara, dalam studi kasus ini di Indonesia, tetapi berbeda kinerjanya akibat adanya budaya politik.

SISTEM POLITIK INDONESIA BERDASARKAN STRUKTUR DAN FUNGSI PEMERINTAHAN

Sistem politik Indonesia diartikan sebagai kumpulan atau keseluruhan berbagai kegiatan dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum termasuk proses penentuan kebijakan, upaya-upaya yang dilakukan untuk dapat merealisasikan kebijakan (*output*) itu sendiri, seleksi dan penyusunan skala prioritasnya.

Berangkat dari teori Struktural Fungsional apabila pendekatan tersebut dijadikan pisau analisa terhadap sistem di Indonesia, kita harus berangkat dari komponen inti yang membentuk sistem politik ataupun sosial dalam Negara kita. Bangsa Indonesia adalah suatu sistem sosial besar yang terbentuk karena adanya konsensus nilai-nilai yang disepakati oleh seluruh komponen sistem. Meskipun

komponen-komponen yang membentuk sistem sosial tersebut mempunyai latar belakang yang berbeda-beda, mereka telah membangun struktur ketergantungan satu sama lain. Akibat adanya saling ketergantungan itulah terbentuk keseimbangan yang membuat bertahannya sistem kebangsaan Indonesia. Dari konsep ini maka struktur dan fungsi sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan oleh komponen sosial kebangsaan sebagai variable yang berada di dalam struktur institusi sehingga fungsi-fungsi lembaga juga terkait dengan variable yang menggerakkan institusi tersebut.

Kemudian berkenaan dengan landasan sistem politik Indonesia, Landasan Indonesia atau konstitusi negara adalah UUD 1945; konstitusi ini yang mengatur kedudukan dan tanggung jawab penyelenggaraan negara, kewenangan tugas dan hubungan antara lembaga-lembaga negara (legislative, eksekutif, yudikatif). Tetapi seiring dengan perubahan jaman dan momentum-momentutransisi demokrasi serta sistem pemerintahan di Indonesia berefek kepada perubahan amandemen UUD1945. Perubahan amandemen konstitusi ini yang juga menjadi faktor utama atas perubahan mikro terhadap tugas, fungsi dan hubungan antara lembaga-lembaga negara.

CURRENT NATION POLITICAL SYSTEM

Untuk menganalisa Negara Indonesia saat ini dengan berlandaskan kepada pendekatan David Easton dan Gabriel Almond, sangat sulit untuk mengklasifikasikan sistem politik yang sebenarnya sedang dijalankan oleh pemerintah, banyak perubahan-perubahan radikal yang terjadi dalam proses pengalihan kekuasaan dari pemerintahan SBY ke pemerintahan Jokowi. Keteraturan struktur dan fungsi lembaga yang dijadikan nilai utama oleh Easton dan Almond untuk kondisi negara saat ini tidak sesuai.

Ditambah dengan perubahan di struktur dalam konteks kewenangan atas lembaga legislative yang sekarang memiliki legitimasi kekuasaan cenderung lebih kuat dibanding eksekutif, sistem pemerintahan Indonesia yang awalnya dikategorikan presidensial (kekuasaan eksekutif lebih dominan) jika dibandingkan dengan realita politik yang ada berbanding terbalik, contoh konkritnya ialah perumusan dan pengesahan RUU Pilkada, dalam input, output dan *policies* yang dirumuskan menunjukkan adanya kekuatan besar di wilayah legislative dan jika merujuk kepada sistem pemerintahan hal ini menggolongkan sistem pemerintahan kita sebagai bentuk sistem parlementer, yang sebelumnya telah diperkuat dengan adanya legitimasi koalisi

partai dalam DPR tahun ini. Kompleksitas campuran sistem dalam produk proses politik ini ini adalah akar yang menyebabkan timbulnya krisis basis legitimasi.

Bila ditarik kesimpulan dari beberapa pengalaman historis yang dialami oleh Indonesia, apabila merujuk kepada historical background Indonesia, bagi para pendiri bangsa kita yang merancang UUD 1945 melihat bahwa pendekatan struktural fungsional merupakan suatu sistem yang ideal. Kesulitan yang dihadapi ialah banyak terjadi pergantian rejim dan perubahan sistem pemerintahan serta aktor-aktor yang terlibat langsung di dalam struktur politik tersebut, pertentangan yang tajam dalam variable-variable komponen tersebut merintangai pembentukan kesatuan sistem dan menjadi faktor krisis dalam membangun sebuah demokrasi yang stabil.

IV. KESIMPULAN DAN ANALISA

Dari rangkuman tulisan diatas bisa ditarik kesimpulan bahwa dalam mempelajari sistem politik Indonesia di masa sekarang perlu mengerahui peranan institusi-institusi dalam masa transisi pemerintahan Indoneia. Kegagalan sistem dalam pendekatan yang menggabungkan struktural fungsional dan sejarah, bukn merupakan tanggung jawab individu sebagai aktor penggerak lembaga akan tetapi lebih karena pola yang secara turun temurun diwariskan/didoktrinasikan kepada sistem yang diterapkan.

Pada akhirnya apabila sistem politik harus berubah, struktur institusi-institusi lembaga yang ada perlu dirumuskan kembali, mulai dari level tingkat kepentingan dan fungsi dari masing-masing lembaga dan menjadikan kegagalan-kegagalan yang terjadi di masa-masa sebelumnya sebagai input untuk memperkuat dan menjaga kesinambungan sistem politik negara Indonesia.

Juga penting dalam membangun sistem yang stabil itu tidak terlepas dari peran penting sejarah dalam memahami sistem politik, faktor sejarah juga dipengaruhi oleh perubahan lingkungan sebagai batas ruang lingkup sistem politik. Lingkungan yang dimaksud merupakan hasil bentukan budaya politik yang terdapat di dalam maupun di luar sistem. Budaya sendiri menjadi bagian peristiwa sejarah yang menggambarkan pola perilaku (*behavioralism approach*), nilai-nilai nasional yang ditanamkan dan diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya.

Mendekati akhir kesimpulan, untuk dapat melengkapi pemahaman kita atas perubahan-perubahan sistem politik di Indonesia, diperlukan penggabungan antara beberapa pendekatan: pendekatan sistem, pendekatan struktural-fungsional dan sejarah Indonesia sendiri. Dengan penggabungan tersebut kedepannya kita dapat menganalisa

kecenderungan perubahan yang mungkin terjadi di masa mendatang. Dengan melihat struktur dan fungsi kelembagaan yang terkandung dalam sistem politik Indonesia saat ini baik itu partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan, lembaga eksekutif, legislative, yudikatif dan jajaran birokrasi yang memainkan peranan di struktur kelembagaan Indonesia. Semua faktor tersebut untuk membantu kita menganalisa secara makro ataupun mikro revolusi sistem politik Indonesia.

Dengan demikian, kita harus dapat memahami akar sejarah transformasi pemerintahan; *historical institutionalism* dibutuhkan untuk melacak transformasi dan proses pemerintahan dari berbagai ukuran waktu, sehingga dengan pengaplikasian sejarah kedalam analisa sistem politik indonesia yang menggunakan teori sistem struktural fungsional akan dapat menambah pondasi cara berpikir kita untuk menganalisa *case study* dalam konteks sistem politik Indonesia sehingga dapat memberikan penilaian secara intelektual melalui tulisan kita yang pada akhirnya dimaksudkan agar terwujudnya kepentingan bersama, yaitu perbaikan sistem politik Negara Indonesia di masa depan.

“Berdasarkan pengalaman sejarah Indonesia dengan penerapan sistem yang bersifat campuran di bawah UUD 1945 adalah mengenai sistem pemerintahan Indonesia di masa depan perlu dengan sungguh-sungguh dikaji kembali untuk makin disempurnakan sehingga dapat menjamin kepastian dalam sistem model pemerintahan Indonesia sekarang yang bisa dikatakan telah mengalami kemunduran.”

DAFTAR PUSTAKA

Ronald H. Chilcote. *“Sistem Sebagai Struktur dan Fungsi; Gabriel Almond dan Para Pelopornya”*. Hal 219-266

SP. Varma. 2001. Teori Politik Modern; *“Gabriel Almond dan analisa Fungsional Struktural”*. Rajawali Press. Hal 295-312

Almond, Gabriel A., dan Sidney Verba: *“The Civic Culture: Political Attituteds and Democracy in Five Nations”*, Little,Brown and Company, Boston, 1965.

Hamid, Zulkifly. Introduction To Political Science. *“Pengantar Ke Perbandingan Politik”*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2000