

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kecamatan

Berdasarkan kajian literatur dapat diketahui bahwa keberadaan lembaga kecamatan di nusantara sudah cukup lama, jauh sebelum masa kemerdekaan Indonesia. Menurut Djulianti (Fisip Undip;1989:4), pada zaman Kediri (abad XII-XIII) telah terdapat suatu organisasi yang disebut Wiyasa yang membawahi beberapa desa. Wiyasa ini setingkat dengan kecamatan yang ada pada masa sekarang. Dengan demikian masyarakat Indonesia sudah sangat mengenal Bentuk-bentuk organisasi seperti kecamatan.

Pada zaman penjajahan Belanda terbentuk organisasi pemerintah setingkat kecamatan yang disebut "*Onder District*". Sesuai dengan namanya *Onder District* merupakan bagian dari suatu *District* (kawadenan). Kepala *Onder District* atau juga disebut Asisten Wedana mempunyai tugas dan fungsi membantu Kepala *District*. Dalam perjalanan waktu serta seiring dengan perubahan di bidang politik pemerintahan, wewenang dan peranan *District* di kurangi dan sebagian di serahkan kepada *Onder District*. Keadaan ini

berjalan terus sampai saat sesudah kemerdekaan dimana menurut hukum positif, kecamatan pengganti nama dari *Onder District*, ditetapkan sebagai wilayah administratif yang menjalankan asas dekonsentrasi. Sedangkan District atau Kawedanan mengalami likuidasi ataupun akhirnya mengalami metamorfosa dalam hal kedudukan dan wewenangnya dalam bentuk lembaga pembantu bupati/walikota. Selanjutnya peran dan fungsi kecamatan diatur melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, berubah kembali ke Undang-Undang 22 Tahun 1999 dan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, berikut gambaran Peran dan Fungsi Kecamatan :

Tabel.2  
Perbandingan Peran dan Fungsi Kecamatan

Peran Fungsi /	UU 5 Tahun 1974	UU 22 Tahun 1999	UU 32 Tahun 2004
<b>Status</b>	Perangkat Pusat di daerah (asas dekonsentrasi)/Kepala Wilayah	Perangkat Daerah (asas desentralisasi) /wilayah pelayanan ke masyarakat	Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD, Wilayah kerja atau areal tempat Camat bekerja
<b>Hubungan dengan Desa</b>	Sentralistik/pertanggung jawaban bersifat hierarkhis	Koordinasi, pembinaan, pengawasan pelayanan, dan fasilitasi.	Koordinasi pembinaan dan Fasilitasi
<b>Koordinasi dengan Instansi Vertikal dan Dinas Daerah Di Kecamatan</b>	Koordinator Muspika, Powerfull: diberikan kewenangan untuk mengusulkan pemindahan pejabat di tingkat kecamatan yang tidak mau berkoordinasi serta memberikan bahan penilaian pekerjaan pejabat pimpinan instansi vertikal dan dinas daerah pada tingkatan kecamatan.	Fungsi koordinasi atas dasar pendelegasian wewenang dari Bupati/walikota	Koordinasi teknis fungsional, dan teknis operasional

## **B. Sistem Politik**

### **1. Pengertian Sistem**

Secara Etimologis sistem politik berasal dari dua kata yaitu Sistem dan Politik. Sistem berasal dari kata Yunani, yaitu "*systema*" yang berarti :

- a. Suatu keseluruhan yang bersusun dari sekian banyak bagian (Shrode dan Voich dalam Rahman Ali,A, 2007:3)
- b. Hubungan yang berlangsung diantara satuan-satuan atau komponen secara teratur (Awad, dalam Rahman Ali,A, 2007:3)

Jadi dengan kata lain "*Systema*" itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*). Dalam banyak perkembangannya istilah itu kemudian mengalami pembiasan sehingga memiliki banyak arti, tergantung pada obyek dan cakupan pembicaraan. Tetapi tiap definisi mewujudkan gagasan dari sekelompok obyek atau unsur yang berada di dalam hubungan struktural dan karakteristik masing-masing satu sama lain berinteraksi pada dasar karakteristik tertentu (Rahman Ali,A, 2007:3)

Beberapa ahli yang mengemukakan definisi sistem, adalah antara lain :

- a. Menurut Campbel (1979:3), sistem adalah himpunan komponen atau bagian yang saling berkaitan yang sama-sama berfungsi untuk mencapai suatu tujuan.
- b. Awad (1974:4), lebih menekankan memasukan unsur rencana kedalamnya, sehingga sistem adalah sehimpunan komponen atau subsistem yang terorganisasikan dan berkaitan sesuai dengan rencana untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu.

- c. Konontz dan O,Donnell (1976;14), sistem adalah bukan wujud fisik, melainkan Ilmu Pengetahuan juga disebut sebagai suatu sistem yang terdiri dari fakta, prinsip, doktrin dan sejenisnya.

Jadi Sistem harus memenuhi unsur-unsur yang meliputi komponen, relevansi, fakta, prinsip, doktrin, fungsi dan tujuan bersama. Unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang satu sama lain saling terkait atau mendukung dalam rangka mencapai tujuan orhganisasi atau negara (Rahman Ali,A, 2007:4).

## 2. Pengertian Politik

Politik berasal dari kata “*polis*” yang berarti negara dan “*Taia*” berarti urusan. Jadi politik berarti “urusan negara”. Apabila bila kita berbicara politik berarti kita berbicara “urusan negara”.

Definisi Ilmu Politik hingga saat ini menurut para ahli belum bisa disatukan dalam satu definisi. Hal ini lebih disebabkan oleh adanya cara pandang/sudut pandang yang berbeda-beda. Perbedaan ini menurut Miriam Budiarjo, dapat dibedakan dalam beberapa konsep yang meliputi :

- a. Negara (*State*). Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.
- b. Kekuasaan (*Power*). Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok sesuai dengan keinginan dari pelaku.

Harold D. Lasswel dan A.Kaplan dalam *Power and Society* : “ilmu politik adalah mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan”.



Deliar Noer, mengatakan “ilmu politik adalah memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat”.

c. Pengambilan Keputusan (*Decision Maker*)

Keputusan (*Decision*) adalah membuat pilihan di antara beberapa alternatif.

Aspek keputusan banyak menyangkut soal pembagian yang oleh Harold D Laswell dirumuskan sebagai “*Who gets what, when, how*”.

Joyce Mitchel, dalam bukunya *Political Analysis and Public Policy*: “politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya”.

d. Kebijaksanaan (*Policy*)

Menurut Hoogerwerf, kebijaksanaan umum adalah membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan. David Easton, “Ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijaksanaan umum”.

e. Pembagian (*Distribution*)

Pembagian (*Distribution*) adalah pembagian atau penjatahan dari nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat .

3. Definisi Sistem Politik

a. menurut Robert A.Dahl, *system Politic is as any persistent pattern of human relationsip that involves, to a significant extent, control, influence, power, or authority.*

b. Menurut G.A Almond dan G.B Powel adalah sebagai usaha untuk mengadakan pencarian kearah : 1.ruang lingkup yang lebih luas,

2.realisme, 3. Persisi, 4. Keterlibatan dalam teori politik agar hubungan yang terputus antara *comparative government* dengan *political theory* dapat ditata kembali.

- c. David Easton dalam *A Systems Analysis Of Political Life*, mengatakan bahwa “sistem politik adalah keseluruhan interaksi-interaksi yang mengatur pembagian nilai-nilai secara autoritatif (berdasarkan wewenang) untuk dan atas nama masyarakat”.

Masih menurut Easton sebagai teoritisi politik pertama yang memperkenalkan pendekatan sistem dalam ilmu politik, bahwa menurutnya, pendekatan ini setiap sistem memiliki sifat :

- a. Terdiri dari banyak bagian
- b. Bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung
- c. Sistem itu mempunyai perbatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.

### **C. Kerangka Kerja Sistem Politik David Easton dan Gabriel Abraham**

#### **Almond**

Sistem adalah kesatuan dari seperangkat struktur yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan tertentu. Sistem politik adalah kesatuan dari seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan suatu negara.

Sistem adalah kesatuan dari 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. Pendekatan sistem politik 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. Pendekatan sistem politik diinspirasi oleh sistem yang berjalan pada makhluk hidup (dari disiplin biologi).

Dalam pendekatan sistem politik, masyarakat adalah konsep induk oleh sebab sistem politik hanya merupakan salah satu dari struktur yang membangun masyarakat seperti sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya, sistem kepercayaan dan lain sebagainya. Sistem politik sendiri merupakan abstraksi (realitas yang diangkat ke alam konsep) seputar pendistribusian nilai di tengah masyarakat.

Seperti telah dijelaskan, masyarakat tidak hanya terdiri atas satu struktur (misalnya sistem politik saja), melainkan terdiri atas multi struktur. Sistem yang biasanya dipelajari kinerjanya adalah sistem politik, sistem ekonomi, sistem agama, sistem sosial, atau sistem budaya-psikologi. Dari aneka jenis sistem yang berbeda tersebut, ada persamaan maupun perbedaan. Perbedaan berlingkup pada dimensi ontologis (hal yang dikaji) sementara persamaan berlingkup pada variabel-variabel (konsep yang diukur) yang biasanya sama antara satu sistem dengan lainnya.

Untuk memahami sistem politik Indonesia, layaknya kita memahami sistem-sistem lain, maka harus kita ketahui beberapa variabel kunci.

Variabel-variabel kunci dalam memahami sebuah sistem adalah struktur, fungsi, aktor, nilai, norma, tujuan, input, output, respon, dan umpan balik.

Struktur adalah lembaga politik yang memiliki keabsahan dalam menjalankan suatu fungsi sistem politik. Dalam konteks negara (sistem politik) misal dari struktur ini struktur input, proses, dan output. Struktur input bertindak selaku pemasok komoditas ke dalam sistem politik, struktur proses bertugas mengolah masukan dari struktur input, sementara struktur output bertindak selaku mekanisme pengeluarannya. Hal ini mirip dengan organisme yang membutuhkan makanan, pencernaan, dan metabolisme untuk tetap bertahan hidup.

Struktur input, proses dan output umumnya dijalankan oleh aktor-aktor yang dapat dikategorikan menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga aktor ini menjalankan tugas kolektif yang disebut sebagai pemerintah (government). Namun, setiap aktor yang mewakili struktur harus memiliki fungsi yang berbeda-beda: Tidak boleh satu fungsi dijalankan oleh struktur yang berbeda karena akan menimbulkan konflik kepentingan. Ini pun merupakan dasar dari disusunnya konsep Trias Politika (pemisahan kekuasaan) seperti digagas para pionirnya di masalah abad pencerahan seperti John Locke dan Montesquieu.

Nilai adalah komoditas utama yang berusaha didistribusikan oleh struktur-struktur di setiap sistem politik yang wujudnya adalah: (1) kekuasaan, (2) pendidikan atau penerangan; (3) kekayaan; (4) kesehatan; (4) keterampilan; (5) kasih sayang; (6) kejujuran dan keadilan; (7) kesegaran, respek. Nilai-nilai tersebut diasumsikan dalam kondisi yang tidak merata persebarannya di masyarakat sehingga perlu campur tangan struktur-struktur yang punya kewenangan (otoritas) untuk mendistribusikannya pada elemen-elemen masyarakat yang belum menikmati. Struktur yang menyelenggarakan pengalokasian nilai ini, bagi Easton, tidak dapat diserahkan kepada lembaga yang tidak memiliki otoritas: Haruslah negara dan pemerintah sebagai aktornya.

Norma adalah peraturan, tertulis maupun tidak, yang mengatur tata hubungan antar aktor di dalam sistem politik. Norma ini terutama dikodifikasi di dalam konstitusi (undang-undang dasar) suatu negara. Setiap konstitusi memiliki rincian kekuasaan yang dimiliki struktur input, proses, dan output. Konstitusi juga memuat mekanisme pengelolaan konflik antar aktor-aktor politik di saat menjalankan fungsinya, dan menunjuk aktor (sekaligus) lembaga yang memiliki otoritas dalam menyelesaikan konflik. Setiap negara memiliki norma yang berlainan sehingga konsep norma ini dapat pula digunakan sebagai parameter dalam melakukan perbandingan kerja sistem politik suatu negara dengan negara lain.

Tujuan sistem politik, seperti halnya norma, juga terdapat di dalam konstitusi. Umumnya, tujuan suatu sistem politik terdapat di dalam mukadimah atau pembukaan konstitusi suatu negara. Tujuan sistem politik Indonesia termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945 sementara tujuan sistem politik Amerika Serikat termaktub di dalam *Declaration of Independence*.

Input dan output adalah dua fungsi dalam sistem politik yang berhubungan erat. Apapun output suatu sistem politik, akan dikembalikan kepada struktur input. Struktur input akan bereaksi terhadap apapun output yang dikeluarkan, yang jika positif akan memunculkan dukungan atas sistem, sementara jika negatif akan mendampak muncul tuntutan atas sistem. Umpan balik (*feedback*) adalah situasi di mana sistem politik berhasil

memproduksi suatu keputusan ataupun tindakan yang direspon oleh struktur output.

Analisis mengenai kinerja sistem politik sering merujuk pada teorisasi yang disusun oleh David Easton. Uraian Easton mengenai sistem politik kendati abstrak dan luas tetapi unggul dalam pencakupannya. Artinya, teori Easton ini mampu menggambarkan kinerja sistem politik hampir secara holistik dan sebagai itu sering disebut sebagai *grand theory*. Uraian Easton juga bersifat siklus, dalam arti sebagai sebuah sistem, sistem politik dipandang sebagai sebuah -organisme hidup yang mencukupi kebutuhan-kebutuhan hidupnya sendiri, mengalami input, proses, output, dan dikembalikan sebagai *feedback* kepada struktur input. Struktur input kemudian merespon dan kembali menjadi input ke dalam sistem politik. Demikian proses tersebut berjalan berputar selama sistem politik masih eksis.

Pemikiran sistem politik Easton juga tidak terlepas dari pandangan umum ilmu sosial yang berkembang saat ia menyusun teorinya pada kurun 1953 hingga 1965. Era tersebut diwarnai paradigma ilmu sosial *mainstream* yang bercorak fungsionalisme. Dalam fungsionalisme suatu sistem dianggap memiliki kecenderungan menciptakan ekuilibrium, adaptasi, dan integrasi dalam kerja struktur-strukturnya. Layaknya tubuh manusia – di mana organ tangan, kaki, kepala, perut, dan lainnya – sistem politik pun memiliki aneka struktur yang fungsi-fungsinya satu sama lain berbeda,

saling bergantung, dan bekerja secara harmonis dalam mencapai tujuan dari sistem tersebut.

Namun, pendekatan Easton ini kurang sempurna untuk diaplikasikan sebagai alat analisis sistem politik di dalam skala mikro, yang meliputi perilaku politik individu dan lembaga-lembaga yang tidak secara formal merepresentasikan suatu fungsi di dalam sistem politik. Kekurangan ini lalu dimodifikasi oleh koleganya, Gabriel A. Almond. Almond ini terutama mengisi abstraknya penjelasan Easton mengenai struktur, fungsi, kapabilitas pemerintah, fungsi pemeliharaan dan adaptasi, serta dimensi perilaku warganegara dalam kehidupan mikro politik sehari-hari sistem politik. Almond tetap bekerja menggunakan skema besar sistem politik Easton, tetapi melakukan pendalaman analisis atas level individual di dalam negara.

Analisis sistem politik di dalam penelitian ini menggunakan bangunan teori Easton (sebagai kerangka makro) dan Almond (sebagai kerangka mikro) akan digunakan secara komplementer. Komplementasi konsep Easton oleh Almond ini diantaranya telah ditulis secara baik dan sistematis oleh Ronald H. Chilcote.

#### **D. Pendekatan Sistem Politik Easton**

Ronald H. Chilcote menyatakan bahwa pemikiran Easton dapat di rujuk pada tiga tulisannya yaitu *The Political System*, *A Framework for Political Analysis*, dan *A System Analysis of Political Life*. Di dalam buku pertama

yang terbit tahun 1953 (*The Political System*) Easton mengajukan argumentasi seputar perlunya membangun satu teori umum yang mampu menjelaskan sistem politik secara lengkap. Teori tersebut harus mampu mensistematisasikan fakta-fakta kegiatan politik yang tercerai-berai ke dalam suatu penjelasan yang runtut dan tertata rapi. Easton mendefinisikan politik sebagai proses alokasi nilai dalam masyarakat secara otoritatif. Kata secara otoritatif membuat konsep sistem politik Easton langsung berhubungan dengan negara. Atas definisi Easton ini Michael Saward menyatakan efek-efek berikut:

1. Bagi Easton hanya ada satu otoritas yaitu otoritas negara;
2. Peran dalam mekanisme output (keputusan dan tindakan) bersifat eksklusif yaitu hanya di tangan lembaga yang memiliki otoritas;
3. Easton menekankan pada keputusan yang mengikat dari pemerintah, dan sebab itu: (a) keputusan selalu dibuat oleh pemerintah yang legitimasinya bersumber dari konstitusi dan (b) Legitimasi keputusan oleh konstitusi dimaksudkan untuk menghindari *chaos* politik;
4. Bagi Easton sangat penting bagi negara untuk selalu beroperasi secara legitimasi.

Menurut Chilcote, dalam tulisannya di *The Political System*, Easton mengembangkan empat asumsi (anggapan dasar) mengenai perlunya suatu teori umum (*grand theory*) sebagai cara menjelaskan kinerja sistem politik, dan Chilcote menyebutkan terdiri atas:

1. Ilmu pengetahuan memerlukan suatu konstruksi untuk mensistematisasikan fakta-fakta yang ditemukan.



2. Para pengkaji kehidupan politik harus memandang sistem politik sebagai keseluruhan, bukan parsial.
3. Riset sistem politik terdiri atas dua jenis data: data psikologis dan data situasional. Data psikologis terdiri atas karakteristik personal serta motivasi para partisipan politik. Data situasional terdiri atas semua aktivitas yang muncul akibat pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini muncul dari lingkungan fisik (topografi, geografis), lingkungan organis nonmanusia (*flora, fauna*), dan lingkungan sosial (rakyat, aksi dan reaksinya).
4. Sistem politik harus dianggap berada dalam suatu *disequilibrium* (ketidakseimbangan).

Fakta cenderung tumpang-tindih dan semrawut tanpa adanya identifikasi. Dari kondisi *chaos* ini, ilmu pengetahuan muncul sebagai obor yang menerangi kegelapan lalu melakukan klasifikasi. Ilmu pengetahuan melakukan pemetaan dengan cara menjelaskan hubungan antar fakta secara sistematis. Politik adalah suatu ilmu pengetahuan dan sebagai ilmu pengetahuan politik memiliki dimensi ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Easton memaksudkan teori yang dibangunnya mampu mewakili ketiga unsur ilmiah tersebut.

Dalam konteks bangunan keilmuan, Easton menghendaki adanya suatu teori umum yang mampu mengakomodasi bervariasinya lembaga, fungsi, dan karakteristik sistem politik untuk kemudian merangkum keseluruhannya dalam satu penjelasan umum. Proses kerja sistem politik dari awal, proses, akhir, dan kembali lagi ke awal harus mampu dijelaskan

oleh satu kamera yang mampu merekam seluruh proses tersebut. Layaknya pandangan fungsionalis atas sistem, Easton menghendaki analisis yang dilakukan atas suatu struktur tidak dilepaskan dari fungsi yang dijalankan struktur lain. Easton menghendaki kajian sistem politik bersifat menyeluruh, bukan parsial.

Easton juga memandang sistem politik tidak dapat lepas dari konteksnya. Sebab itu pengamatan atas suatu sistem politik harus mempertimbangkan pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini disistematisasi ke dalam dua jenis data, psikologis dan situasional. Kendati masih abstrak, Easton sudah mengantisipasi pentingnya data di level individu. Namun, level ini lebih dimaksudkan pada tingkatan unit-unit sosial dalam masyarakat ketimbang perilaku warganegara (seperti umum dalam pendekatan *behavioralisme*). Easton menekankan pada motif politik saat suatu entitas masyarakat melakukan kegiatan di dalam sistem politik. Menarik pula dari Easton ini yaitu antisipasinya atas pengaruh lingkungan anorganik seperti lokasi geografis ataupun topografi wilayah yang ia anggap punya pengaruh tersendiri atas sistem politik, selain tentunya lingkungan sistem sosial (masyarakat) yang terdapat di dalam ataupun di luar sistem politik. Easton juga menghendaki dilihatnya penempatan nilai dalam kondisi *disequilibrium* (tidak seimbang). Ketidakseimbangan inilah yang merupakan bahan bakar sehingga sistem politik dapat selalu bekerja.

Dengan keempat asumsi di atas, Easton paling tidak ingin membangun suatu penjelasan atas sistem politik yang jelas tahapan-tahapannya. Konsep-konsep apa saja yang harus dikaji dalam upaya menjelaskan

fenomena sistem politik, lembaga-lembaga apa saja yang memang memiliki kewenangan untuk pengalokasian nilai di tengah masyarakat, merupakan pertanyaan-pertanyaan dasar dari kerangka pikir ini.

Lebih lanjut, Chilcote menjelaskan bahwa setelah mengajukan empat asumsi seputar perlunya membangun suatu teori politik yang menyeluruh (dalam hal ini teori sistem politik), Easton mengidentifikasi empat atribut yang perlu diperhatikan dalam setiap kajian sistem politik, yang terdiri atas:

1. Unit-unit dan batasan-batasan suatu sistem politik

Serupa dengan paradigma fungsionalisme, dalam kerangka kerja sistem politik pun terdapat unit-unit yang satu sama lain saling berkaitan dan saling bekerja sama untuk mengerakkan roda kerja sistem politik. Unit-unit ini adalah lembaga-lembaga yang sifatnya otoritatif untuk menjalankan sistem politik seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, lembaga masyarakat sipil, dan sejenisnya. Unit-unit ini bekerja di dalam batasan sistem politik, misalnya dalam cakupan wilayah negara atau hukum, wilayah tugas, dan sejenisnya.

2. Input-output

Input merupakan masukan dari masyarakat ke dalam sistem politik. Input yang masuk dari masyarakat ke dalam sistem politik dapat berupa tuntutan dan dukungan. Tuntutan secara sederhana dijelaskan sebagai seperangkat kepentingan yang belum dialokasikan secara merata oleh sistem politik kepada sejumlah unit di dalam masyarakat

yang dicakup oleh sistem politik. Di sisi lain, dukungan merupakan upaya dari masyarakat untuk mendukung keberadaan sistem politik agar terus berjalan. Output adalah hasil kerja sistem politik yang berasal baik dari tuntutan maupun dukungan masyarakat. Output terbagi dua yaitu keputusan dan tindakan yang biasanya dilakukan oleh pemerintah. Keputusan adalah pemilihan satu atau beberapa pilihan tindakan sesuai tuntutan atau dukungan yang masuk. Sementara itu, tindakan adalah implementasi konkrit pemerintah atas keputusan yang dibuat.

### 3. Diferensiasi dalam sistem

Sistem yang baik haruslah memiliki diferensiasi (pembedaan dan pemisahan) kerja. Di masa modern adalah tidak mungkin satu lembaga dapat menyelesaikan seluruh masalah. Misalkan saja dalam proses penyusunan Undang-undang Pemilu, tidak bisa hanya mengandalkan DPR sebagai penyusun utama, melainkan pula harus melibatkan Komisi Pemilihan Umum, lembaga-lembaga pemantau kegiatan pemilu, kepresidenan, ataupun kepentingan-kepentingan partai politik, serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Sehingga dalam konteks undang-undang pemilu ini, terdapat sejumlah struktur (aktor) yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri.

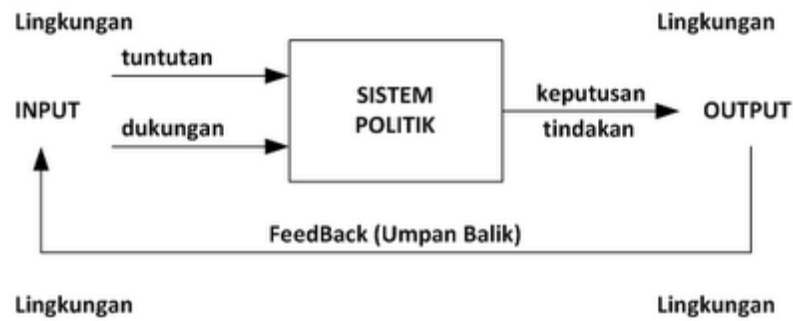
### 4. Integrasi dalam sistem

Integrasi adalah keterpaduan kerja antar unit yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Undang-undang Pemilihan Umum tidak akan diputuskan serta ditindaklanjuti jika tidak ada kerja yang

terintegrasi antara DPR, Kepresidenan, KPU, Partai Politik dan elemen-elemen masyarakat.

Hasil pemikiran tahap pertama Easton adalah sebagai berikut:

Gambar.1



Dalam gambar diatas, Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan oleh sebab menurut Easton sistem politik adalah suatu sistem yang berupaya mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara *otoritatif*, dan ini hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang legitimasi (*otoritatif*). Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang disebut kebijakan (*policy*) guna mengalokasikan nilai.

Unit-unit dalam sistem politik menurut Easton adalah tindakan politik (*political actions*) misalnya pembuatan UU, pengawasan DPR terhadap Presiden, tuntutan elemen masyarakat terhadap pemerintah, dan sejenisnya. Dalam awal kerjanya, sistem politik memperoleh masukan dari unit input.

Input adalah pemberi makan sistem politik. Input terdiri atas dua jenis: Tuntutan dan dukungan. Tuntutan dapat muncul baik dalam sistem politik maupun dari lingkungan (*intra* dan *extrasocietal*). Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan pelayanan (misalnya upah, hukum ketenagakerjaan, jalan, sembako), berkenaan dengan regulasi (misalnya keamanan umum, hubungan industrial), ataupun berkenaan dengan partisipasi dalam sistem politik (misalnya mendirikan partai politik, kebebasan berorganisasi).

Tuntutan yang sudah terstimulasi kemudian menjadi garapan pihak-pihak di dalam sistem politik yang bersiap untuk menentukan masalah yang penting untuk didiskusikan melalui saluran-saluran yang ada di dalam sistem politik. Di sisi lain, dukungan (*support*) merupakan tindakan atau orientasi untuk melestarikan ataupun menolak sistem politik. Jadi, secara sederhana dapat disebutkan bahwa dukungan memiliki 2 corak yaitu positif (meneruskan) dan negatif (menolak) kinerja sebuah sistem politik.

Setelah tuntutan dan dukungan diproses di dalam sistem politik, keluarannya disebut sebagai output, yang menurut Easton berkisar pada 2 bentuk yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). Output ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan *feedback* (umpan balik) baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja

sistem politik. Demikian proses kerja ini berlangsung dalam pola siklus.

Di dalam karyanya yang lain - *A Framework for Political Analysis* (1965) dan *A System Analysis of Political Life* (1965) Chilcote menyebutkan bahwa Easton mulai mengembangkan serta merinci konsep-konsep yang mendukung karya sebelumnya – penjelasan-penjelasan yang abstrak – dengan coba mengaplikasikannya pada kegiatan politik konkrit dengan menegaskan hal-hal sebagai berikut:

- Masyarakat terdiri atas seluruh sistem yang terdapat di dalamnya serta bersifat terbuka.
- Sistem politik adalah seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari totalitas perilaku sosial, dengan mana nilai-nilai dialokasikan ke dalam masyarakat secara otoritatif. Kalimat ini sekaligus merupakan definisi politik dari Easton.
- Lingkungan terdiri atas *intrasocietal* dan *extrasocietal*.

Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik tetapi masih di dalam masyarakat yang sama. Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas:

- Lingkungan ekologis (fisik, nonmanusia). Misal dari lingkungan ini adalah kondisi geografis wilayah yang didominasi misalnya oleh pegunungan, maritim, padang pasir, iklim tropis ataupun dingin.
- Lingkungan biologis (berhubungan dengan keturunan ras). Misal dari lingkungan ini adalah *semitic*, *teutonic*, *arianic*, *mongoloid*,

*skandinavia, anglo-saxon, melayu, austronesia, caucassoid* dan sejenisnya.

- Lingkungan psikologis. Misal dari lingkungan ini adalah *postcolonial*, bekas penjajah, maju, berkembang, terbelakang, ataupun *superpower*.
- Lingkungan sosial. Misal dari lingkungan ini adalah budaya, struktur sosial, kondisi ekonomi, dan demografis.

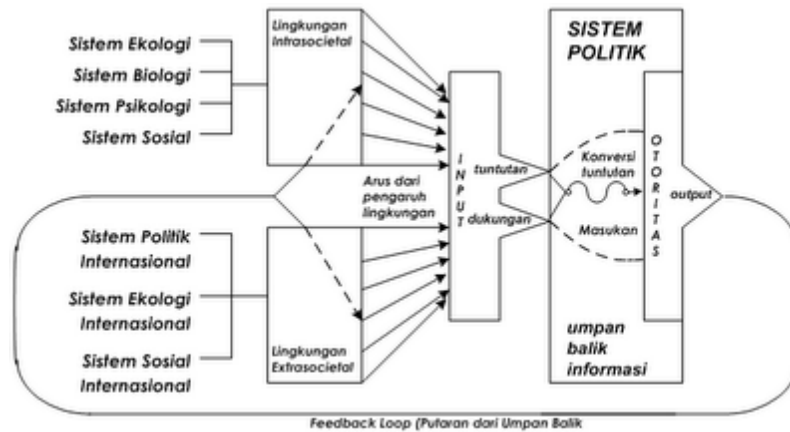
Lingkungan *extrasocietal* adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada. Lingkungan *extrasocietal* terdiri atas:

- Sistem Sosial Internasional. Misal dari sistem sosial internasional adalah kondisi pergaulan masyarakat dunia, sistem ekonomi dunia, gerakan *feminisme*, gerakan *revivalisme* Islam, dan sejenisnya.
- Sistem ekologi internasional. Misal dari sistem ekologi internasional adalah keterpisahan negara berdasar benua (amerika, eropa, asia, australia, afrika), berdasar lautan (asia pasifik, atlantik), isu lingkungan seperti *global warming* dan berkurangnya hutan atau paru-paru dunia
- Sistem politik internasional. misal dari sistem politik internasional adalah PBB, NATO, ASEAN, ANZUS, Europa Union, kelompok negara-negara Asia Afrika, blok-blok perdagangan dan poros-poros politik khas dan menjadi fenomena di aneka belahan dunia.

Seluruh pikiran Easton mengenai pengaruh lingkungan ini dapat dilihat di dalam bagan model arus sistem politik berikut:



Gambar.2



Model arus sistem politik di atas hendak menunjukkan bagaimana lingkungan, baik *intrasocietal* maupun *extrasocietal*, mampu mempengaruhi tuntutan dan dukungan yang masuk ke dalam sistem politik. Terlihat dengan jelas bahwa skema ini merupakan kembangan lebih rumit dan rinci dari skema yang dibuat Easton dalam karyanya tahun 1953.

Keunggulan dari model arus sistem politik ini adalah Easton lebih merinci pada sistem politik pada hakikatnya bersifat terbuka. Dua jenis lingkungan, *intrasocietal* dan *extrasocietal* mampu mempengaruhi mekanisme input (tuntutan dan dukungan) sehingga struktur proses dan output harus lincah dalam mengadaptasinya.

Tuntutan dan dukungan dikonversi di dalam sistem politik yang bermuara pada output yang dikeluarkan oleh Otoritas. Otoritas di sini berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan maupun tindakan dalam bentuk *policy* (kebijakan), bukan sembarang

lembaga yang menurut Easton diposisikan oleh negara (*state*). Output ini kemudian kembali dipersepsi oleh lingkungan dan proses siklus kembali berlangsung.

#### **E. Gabriel A. Almond dan Struktural Fungsional**

Gabriel Abraham Almond adalah salah satu pengguna teori sistem politik Easton. Namun, Almond kurang setuju dengan pendekatan Easton yang terlampau abstrak. Almond juga menyayangkan kurangnya perhatian Easton pada kajian-kajian mikro sosial politik.

Menurut Chilcote, pada tahun 1956 – jadi sekitar tiga tahun setelah David Easton meluncurkan karyanya *The Political System* tahun 1953 - Gabriel Abraham Almond menerapkan teori sistem tersebut atas sistem politik suatu bangsa sebagai bentuk metode *trial and error* layaknya sebuah teori. Namun, Almond melakukan sejumlah modifikasi atas teori Easton. Jika Easton membangun suatu *grand theory*, maka Almond membangun suatu *middle-range theory*. Secara umum, teori sistem yang dibangun Almond terdiri atas 3 tahap. Pentahapan pemikiran Easton ini mengikuti pendapat Ronald H. Chilcote yang mengacu pada karya-karya penelitian Almond. Di dalam tulisannya *Comparative Polititcal System* tahun 1956 Almond mengajukan tiga asumsi yang harus dipertimbangkan dalam kajian sistem politik yang terdiri atas:

1. Sistem menandai totalitas interaksi di antara unit-unitnya dan keseimbangan di dalam sistem selalu berubah.

2. Hal penting dalam sistem politik bukan semata-mata lembaga formal, melainkan juga struktur informal serta peran yang dijalankannya.
3. Budaya politik adalah kecenderungan utama dalam sistem politik, di mana budaya inilah yang membedakan satu sistem politik dengan sistem politik lain.

Bagi Almond, sistem politik adalah totalitas interaksi antar unit-unit yang ada di dalamnya. Interaksi tersebut tidak hanya sebatas pada lembaga-lembaga (aktor-aktor) politik formal melainkan pula informal. Dapat dibayangkan pengaruh politik struktur-struktur non formal yang dipimpin oleh Kardinal Sin sewaktu perubahan politik Filipina, Uskup Bello saat Timor Timur masih berada di wilayah Indonesia, Amie Rais dan Abdurrachman Wahid yang mewakili Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama dalam pentas politik Indonesia, ataupun pengaruh Pakubuwana secara spiritual bagi politik di tanah Jawa. Easton menghindari kajian atas struktur-struktur seperti ini sementara Almond justru mengapresiasi signifikansinya.

Keseimbangan di dalam sistem politik menurut Almond selalu berubah sehingga sistem politik lebih bersifat dinamis ketimbang statis. Perubahan keseimbangan ini tentu saja tidak lepas dari pengaruh lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Pengaruh tersebut membuat perimbangan kekuatan antar struktur formal berubah dan contoh paling mudah adalah dominannya kekuatan lembaga kepresidenan atas legislatif dan yudikatif di

masa pra transisi politik 1998 berganti dengan persamaan dan penyetaraan kekuatan di antara ketiga lembaga tersebut pasca transisi.

Kecenderungan orientasi politik individu atas sistem politik atau biasa disebut budaya politik juga berbeda baik antar negara atau bahkan di dalam negara itu sendiri. Almond bersama Sidney Verba secara khusus menyelidiki budaya politik ini yang tersusun di dalam buku *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* yang terbit tahun 1963. Pada perkembangannya, konsep budaya politik ini semakin populer dan luas digunakan para peneliti di dunia termasuk Indonesia. Khusus mengenai budaya politik ini, Almond menyatakan bahwa yang ia maksud dengan budaya politik sesungguhnya adalah:

1. Seperangkat orientasi politik yang bersifat subyektif dan berlaku di suatu bangsa, atau sub-sub masyarakat yang ada di dalam bangsa tersebut;
2. Budaya politik terdiri atas komponen-komponen kognitif (pengetahuan dan kepercayaan tentang realitas politik), afektif (rasa penghargaan atas politik), dan evaluatif (komitmen atas nilai-nilai politik);
3. Budaya politik adalah hasil sosialisasi politik di masa kanak-kanak, pendidikan, terpaan media, dan akibat sentuhan pengalaman di masa dewasa sehubungan kinerja sosial dan ekonomi yang ditunjukkan pemerintah; dan

4. Budaya politik berdampak atas struktur dan kinerja pemerintah, di mana dampak ini sifatnya lebih cenderung memaksa ketimbang otomatis menentukan struktur dan kinerja pemerintah.

Budaya politik di masing-masing individu sifatnya subyektif. Subyektivitas ini mendorong terdapatnya lebih dari satu macam budaya politik di dalam masyarakat suatu bangsa. Layaknya budaya yang bersifat sosial (budaya daerah atau lokal), budaya politik masyarakat dalam satu negara sangat mungkin berbeda.

Kembali pada masalah perkembangan pemikiran Gabriel Abraham Almond. Dalam tahap selanjutnya, Almond (kini bersama James Coleman) di dalam bukunya *The Political of the Developing Areas* yang terbit tahun 1963 berusaha menghindari terjebaknya analisa atas sistem politik hanya pada kajian kontitusi ataupun lembaga politik formal. Almond (dan Coleman) kemudian mengarahkannya pada struktur serta fungsi yang dijalankan masing-masing unit politik dalam sistem politik. Dengan demikian, Almond memperkenalkan konsep fungsi guna menggantikan konsep power, sementara konsep struktur guna menggantikan konsep lembaga politik formal.

Almond menegaskan bahwa sistem politik memiliki empat karakteristik yang bersifat universal. Keempat karakteristik ini berlaku di negara manapun dan terdiri atas premis-premis:

1. Setiap sistem politik memiliki struktur-struktur politik;

2. Fungsi-fungsi (dari setiap struktur) yang sama dapat ditemui di setiap sistem politik;
3. Setiap struktur politik bersifat multifungsi; dan
4. Setiap sistem politik telah bercampur dengan budaya politik (yang dianut warganegara masing-masing).

Setelah mengajukan keempat premis tersebut, Almond memodifikasi struktur input serta output David Easton dan hasilnya adalah Almond berhasil memperjelas abstraknya Easton dalam menjelaskan masalah fungsi input dan output sistem politik sebagai berikut :

Fungsi Input terdiri atas :

- Sosialisasi dan rekrutmen politik

Fungsi sosialisasi dan rekrutmen politik selanjutnya ditempatkan Almond sebagai fungsi pemeliharaan sistem politik.

- Artikulasi kepentingan

Struktur yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan adalah kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir yang meliputi tipe: (a) *Institutional*; (b) *Non-Associational*; (c) *Anomic*; dan (d) *Associational*.

- Agregasi (pengelompokan) kepentingan

Jalannya fungsi ini dipengaruhi oleh dua hal yaitu sistem kepartaian yang berlaku di suatu negara dan penampilan fungsi-fungsi agregatif. Sistem kepartaian (menurut Almond) misalnya *Authoritarian*, *Dominant-Authoritarian*, *Competitif*, dan *Competitive Multi-party*.

Penampilan fungsi-fungsi agregatif misalnya tawar-menawar yang sifatnya pragmatis atau sekular, cenderung berorientasi nilai absolut, dan bersifat tradisi ataupun partikularistik.

○ Komunikasi politik

Guna membanding pola komunitas politik antar sistem politik, Almond mengajukan empat parameter yaitu: (1) Homogenitas informasi politik yang tersedia; (2) Mobilitas informasi (vertikal atau horisontal; (3) Nilai informasi; dan (4) Arah dari arus informasi yang berkembang (komunikator atau komunikan).

Fungsi output terdiri atas :

- Pembuatan peraturan
- Penerapan peraturan
- Pengawasan peraturan

Menurut Chilcote, setelah merevisi teori sistem politik dari David Easton, Almond meringkas pola pikir sistem politiknya ke dalam skema berikut:

Gambar.3



Di level fungsi input, sosialisasi dan rekrutmen politik meliputi rekrutmen individu dari aneka kelas masyarakat, etnik, kelompok, dan sejenisnya untuk masuk ke dalam partai politik, birokrasi, dan sebagainya. Dalam perkembangan pemikirannya kemudian, Almond memasukkan sosialisasi dan rekrutmen politik menjadi fungsi konversi. Artikulasi kepentingan merupakan ekspresi kepentingan dan tuntutan politik untuk melakukan tindakan.

Melalui skema di atas – masih menurut Chilcote – Almond membagi sistem politik ke dalam tiga level. Level pertama terdiri atas enam fungsi konversi yaitu: (1) artikulasi kepentingan (penyampaian tuntutan dan dukungan); (2) agregasi kepentingan (pengelompokan ataupun pengkombinasian aneka kepentingan ke dalam wujud rancangan undang-undang); (3) komunikasi politik; (4) pembuatan peraturan (pengkonversian rancangan undang-undang menjadi undang-undang atau peraturan lain yang sifatnya mengikat); (5) pelaksanaan peraturan (penerapan aturan umum undang-undang dan peraturan lain ke tingkat warganegara), dan; (6) pengawasan peraturan (pengawasan jalannya penerapan undang-undang di kalangan warganegara). Fungsi nomor 1 hingga 3 berhubungan dengan tuntutan dan dukungan yang masuk melalui mekanisme input sementara fungsi nomor 4 hingga 6 berada di sisi keluaran berupa keputusan serta tindakan. Mengenai penjelasan atas tuntutan (*demands*) dan dukungan (*support*) yang dimaksud Almond, Jagdish Chandra Johari memetakan ke dalam tiga aras penjelasan yaitu input, konversi, dan output sebagai berikut:



a. Tuntutan

Tuntutan adalah *raw material* atau bahan mentah yang kemudian diolah sistem politik menjadi keputusan. Tuntutan diciptakan oleh individu maupun kelompok yang memainkan peran tertentu di dalam sistem politik (lihat struktur input). Tuntutan sifatnya beragam dan setiap tuntutan punya dampak yang berbeda atas sistem politik. Tuntutan berasal dari lingkungan *intrasocietal* maupun *extrasocietal*. Macam-macam tuntutan adalah sebagai berikut:

- 1) Tuntutan atas komoditas dan pelayanan contohnya upah, jam kerja yang manusiawi, kesempatan menikmati pendidikan, pengadaan fasilitas rekreasi, pembangunan jalan dan transportasi. Konversi atas tuntutan ini berupa artikulasi kepentingan (atau tuntutan). Output berlingkup pada kemampuan ekstraktif semisal pengenaan pajak untuk membiayai pembangunan jalan, transportasi, tempat rekreasi, pembangunan gedung sekolah serta subsidi pendidikan, dan di dikenakannya denda bagi perusahaan yang tidak mematuhi peraturan pembayaran upah dan jam kerja.
- 2) Tuntutan untuk mengatur sejumlah perilaku warganegara seperti jaminan keamanan publik, pengendalian hubungan industrial, atau hukum yang mengatur pernikahan dan kehidupan keluarga. Konversi atas tuntutan ini berupa integrasi atau kombinasi kepentingan ke dalam rancangan undang-undang (agregasi). Output berupa kemampuan regulatif yang mengatur perilaku individu, kelompok, ataupun warganegara secara keseluruhan.

- 3) Tuntutan untuk berpartisipasi dalam sistem politik seperti hak pilih, hak dipilih, mendirikan organisasi politik, melakukan lobby, atau menjalin kontak dengan pejabat-pejabat publik. Konversi atas tuntutan ini adalah mengubah rancangan undang-undang menjadi peraturan yang lebih otoritatif. Output konversi adalah alokasi ataupun distribusi komoditas dan pelayanan, kesempatan, penghargaan, status, ataupun pengakuan atas hak warganegara.
- 4) Tuntutan yang sifatnya simbolik meliputi penjelasan pejabat pemerintah atas suatu kebijakan, keberhasilan sistem politik mengatasi masalah, upaya menghargai simbol-simbol negara (lagu kebangsaan, lambang), ataupun upacara-upacara hari besar nasional. Konversi atas tuntutan jenis ini misalnya dibuatnya ketentuan umum yang mengatur implementasi setiap tuntutan yang sifatnya simbolik. Output yang sifatnya simbolik termasuk penegasan sistem politik atas simbol-simbol negara, penegasan nilai-nilai yang dianut (di Indonesia adalah Pancasila), serta penjelasan rutin dari pejabat negara atas isu-isu yang kontroversial dan menyita perhatian publik.

#### b. Dukungan

Jika tuntutan adalah bahan mentah untuk memproduksi keputusan-keputusan politik, maka dukungan adalah vital: Dukungan berkisar pada upaya mempertahankan atau menolak suatu sistem politik. Tanpa dukungan sistem politik kehilangan legitimasi dan otoritasnya. Dukungan terdiri atas:

- 1) Dukungan material warganegara bisa berupa kemauan membayar pajak atau peran aktif mereka dalam program-program yang dicanangkan pemerintah (misalnya program kebersihan lingkungan, penanaman sejuta pohon). Konversi dukungan ini adalah ajudikasi peraturan di tingkat individu.
- 2) Dukungan untuk taat pada hukum serta peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Konversi dukungan ini berupa pentransmisian informasi yang berkaitan dengan ketaatan warganegara pada hukum di sekujur struktur sistem politik, antar sistem politik, serta lingkungan extrasocietal-nya.
- 3) Dukungan untuk berpartisipasi dalam pemilu, ikut serta dalam organisasi politik, ataupun mengadakan diskusi tentang politik.
- 4) Dukungan dalam bentuk tindakan untuk mempertahankan otoritas publik, upacara, serta simbol-simbol negara. Misalnya mengamalkan Pancasila, menentang penggantian ideologi Pancasila dengan ideologi lain, mencuci bendera merah putih yang terkotori debu dan hujan asam, mensosialisasikan peran vital Pancasila dalam mengikat integrasi nasional Indonesia.

Level kedua dari aktivitas sistem politik terletak pada fungsi-fungsi kemampuan. Kemampuan suatu sistem politik menurut Almond terdiri atas kemampuan regulatif, ekstraktif, distributif, simbolis, dan responsif.

Kemampuan ekstraktif adalah kemampuan sistem politik dalam mendayagunakan sumber-sumber daya material ataupun manusia baik yang berasal dari lingkungan domestik (dalam negeri) maupun internasional. Dalam hal kemampuan ekstraktif ini Indonesia lebih besar ketimbang Timor Leste, karena faktor sumber daya manusia maupun hasil-hasil alam yang dimilikinya.

Kemampuan regulatif adalah kemampuan sistem politik dalam mengendalikan perilaku serta hubungan antar individu ataupun kelompok yang ada di dalam sistem politik. Dalam konteks kemampuan ini sistem politik dilihat dari sisi banyaknya regulasi (undang-undang dan peraturan) yang dibuat serta intensitas penggunaannya karena undang-undang dan peraturan dibuat untuk dilaksanakan bukan disimpan di dalam laci pejabat dan warganegara. Selain itu, kemampuan regulatif berkaitan dengan kemampuan ekstraktif di mana proses ekstraksi membutuhkan regulasi. Kemampuan distributif adalah kemampuan sistem politik dalam mengalokasikan barang, jasa, penghargaan, status, serta nilai-nilai (misalnya seperti nilai yang dimaksud Lasswell) ke seluruh warganegaranya. Kemampuan distributif ini berkaitan dengan kemampuan regulatif karena untuk melakukan proses distribusi diperlukan rincian, perlindungan, dan jaminan yang harus disediakan sistem politik lewat kemampuan regulatif-nya.

Kemampuan simbolik adalah kemampuan sistem politik untuk secara efektif memanfaatkan simbol-simbol yang dimilikinya untuk dipenetrasi ke dalam masyarakat maupun lingkungan internasional. Misalnya adalah lagu-lagu nasional, upacara-upacara, penegasan nilai-nilai yang dimiliki, ataupun pernyataan-pernyataan khas sistem politik. Simbol adalah representasi kenyataan dalam bahasa ataupun wujud sederhana dan dapat dipahami oleh setiap warga negara. Simbol dapat menjadi basis kohesi sistem politik karena mencirikan identitas bersama. Salah satu tokoh politik Indonesia yang paling mahir dalam mengelola kemampuan simbolik ini adalah Sukarno dan pemerintah Indonesia di masa Orde Baru.

Kemampuan responsif adalah kemampuan sistem politik untuk menyinkronisasi tuntutan yang masuk melalui input dengan keputusan dan tindakan yang diambil otoritas politik di lini output. Sinkronisasi ini terjadi tatkala pemerintahan SBY mampu menyinkronkan antara tuntutan pihak Gerakan Aceh Merdeka dengan keputusan berunding serta melaksanakan kesepakatan Helsinki. Sinkronisasi ini membuat tuntutan dari Aceh tidak lagi meninggi kalau bukan sama sekali lenyap.

Almond 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 maksimal atas sumber daya masyarakatnya.

Level ketiga ditempati oleh fungsi maintenance (pemeliharaan) dan adaptasi. Kedua fungsi ini ditempati oleh sosialisasi dan rekrutmen politik. Teori sistem politik Gabriel A. Almond ini kiranya lebih memperjelas maksud dari David Easton dalam menjelaskan kinerja suatu sistem politik. Melalui Gabriel A. Almond, pendekatan struktural fungsional mulai mendapat tempat di dalam analisis kehidupan politik suatu negara.

Kaitannya dengan penelitian ini teori sistem politik ini akan dipakai untuk menganalisis peran Kecamatan Bulok dalam melakukan agregasi kepentingan pekon dalam perencanaan pembangunan. Oleh karena kecamatan masuk dalam ranah politik lokal yang mana dalam menyoroti politik lokal perlu dipakai kerangka konsepsi tentang Sistem Politik. Sistem Politik merupakan istilah yang dipakai oleh para ahli ilmu sosial dalam meneliti fenomena sosial, khususnya fenomena politik, yang fokus perhatiannya ditujukan kepada fenomena politik yang terjadi pada semua jenis masyarakat, mulai dari kelompok kepentingan, partai politik, desa, kecamatan, kabupaten,

provinsi sampai negara, pemerintah dan imperium. (dalam Andi Ramses; 2009:48).

Unit dasar dari suatu sistem politik bukanlah kantor atau institusi tetapi peran (*role*) politik. Jadi suatu sistem politik itu terdiri dari peran-peran yang saling berinteraksi dan saling keterkaitan. Himpunan dari peran-peran itu membentuk struktur di dalam sistem politik. Dalam melakukan/memainkan terjadilah aktivitas-aktivitas yang dapat dilihat dan diobservasikan dan dianalisa yang dinamakan sebagai struktur. Dengan demikian maka suatu struktur ialah sebagaimana yang dikatakan Almond & Powel (dalam Andi Ramses; 2009:49) *“By structure we mean the observable activities which make up the political system”*. Yang mana strukturnya terdiri dari supra struktur politik dan infra struktur politik. Maka politik lokal dapat dipahami sebagai bekerjanya sistem politik di daerah dalam mewujudkan tujuan pemberian otonomi daerah yang bersifat seluas-luasnya.

Dalam teori sistem politik yang memandang bahwa sistem politik mempunyai lembaga-lembaga atau struktur-struktur, seperti birokrasi pemerintahan yang menjalankan kegiatan-kegiatan atau fungsi-fungsi tertentu, yang selanjutnya memungkinkan sistem politik itu merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaannya (Masood Mohtar dan MacAndrew Colin 24:1997), maka Pemerintah Kecamatan Bulok dalam menjalankan perannya dalam melakukan agregasi kepentingan pada proses perencanaan pembangunan pekon

merupakan pelaksanaan perannya dalam fungsi politik. Karena yang termasuk dalam sistem politik adalah tindakan yang lebih kurang langsung berkaitan dengan pembuatan keputusan-keputusan yang mengikat masyarakat. Ketika Pemerintah Kecamatan Bulok menentukan usulan dari pekon-pekon terhadap program-program pembangunan yang mana yang layak untuk diusulkan ke Pemerintah Kabupaten Tanggamus disinilah fungsi agregasi kepentingan bekerja, karena output dari usulan adalah keputusan camat yang berlaku bagi pekon-pekon yang ada di aras kecamatannya.

Begitupun kedudukan kecamatan sebagai salah satu institusi yang berperan juga dalam unsur sistem politik di daerah berfungsi guna mewujudkan tujuan pemberian otonomi daerah. Sebab jika berhasil melakukan perannya (Pemerintah Kecamatan) dengan baik, maka tujuan pemberian otonomi daerah akan berhasil diwujudkan. Namun jika tidak, maka hal ini mengandung kegagalan seperti program otonomi daerah yang dilakukan padamasa lalu. Dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai koordinasi Perencanaan Pembangunan Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah sekala kecamatan yang mana pemerintah pekon mengajukan sejumlah usulan program pembangunan untuk selanjutnya di”artikulasi”-kan karena jumlah usulan yang selalu tak terbatas dan jenisnya yang beraneka ragam dan usulan-usulan itu harus di”agregasi”-kan menjadi sejumlah kecil alternatif atau prioritas yang akan diteruskan kepada Pemerintah



Kabupaten Tanggamus pada forum yang lebih tinggi yaitu Musrenbang Kabupaten.

#### **F. Peran Politik Kecamatan**

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota. Kelembagaan kecamatan merupakan salah satu institusi pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi dalam menjalankan pemerintahan pada level antara pemerintah kabupaten dan pemerintah desa. Yang mana pada level atas dan bawahnya memiliki otonomi yang melekat sedangkan dirinya sendiri (kecamatan) tidak.

Hubungan kerja Camat dengan Pemerintah Desa bersifat koordinatif dan fasilitatif, tidak lagi bersifat hirarkhis. Sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki kewenangan mengatur dirinya sendiri (*self governing society*) secara organisatoris Desa tidak memiliki hubungan hirarkhis dengan Kabupaten/Kota. Akan tetapi dilihat dari kepentingannya, terdapat hubungan yang bersifat hirarkhis. Prinsip umum yang dipakai ialah bahwa kepentingan masyarakat yang lebih kecil tunduk pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Kecamatan masih memiliki peran potensial yaitu peran *intermediatery-role* (kelembagaan penengah) antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten serta peran penengah antara desa satu dan desa lainnya di wilayah sehamparan. Sebagai institusi-perantara hubungan pemerintah desa dan kabupaten, camat dan kecamatan diharapkan mampu menyambungkan komunikasi vertikal antara dua entitas pemerintahan di dua aras yang berbeda. sebagaimana diungkapkan oleh Arya Hadi Dharmawan dalam *paper work-nya* (2008:14).

Berangkat dari fakta regulasi yang ada saat ini peran kecamatan yang serba terbatas sehingga dipandang masih belum mampu menjembatani kepentingan-kepentingan pemerintah desa. Fungsi kecamatan saat ini hanya membuat perencanaan pembangunan, namun yang dibuat tidak lebih dari (sebatas) perencanaan kewilayahan sebagai satuan ‘kantor’ dan tidak membuat keputusan yang menaungi satuan kewilayahan kecamatan. Selain itu kajian dari regulasi yang berlaku saat ini (UU 32 Tahun 2004) terdapat hambatan kewenangan kecamatan untuk melakukan pengembangan wilayah karena kecamatan tidak lebih sebagai ‘perangkat daerah’ bukan ‘perangkat wilayah’, itupun belum memiliki perangkat pelaksana yang jelas.

Di Kabupaten Tanggamus Bupati telah melimpahkan beberapa kewenangan dalam bidang pembangunan, sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Bupati (Perbup) Tanggamus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kecamatan, pada lampiran II dijelaskan Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat nomor IV. Bidang Pembangunan, yaitu :

1. Koordinasi Perencanaan Pembangunan Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah skala kecamatan;
2. Pengkoordinasian Pelaksanaan Pembangunan Swadaya Masyarakat Skala kecamatan;
3. Pengkoordinasian, Pembinaan, dan Pengawasan serta pelaporan langkah-langkah penanggulangan terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan di wilayah kecamatan;
4. Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kecamatan;
5. Fasilitasi Pembangunan Perekonomian Pekon/Kelurahan di wilayah kecamatan;
6. Anggota Tim Pengawas Pelaksanaan Pembangunan di wilayah kecamatan;

7. Pelaksanaan inventarisasi asset daerah atau kekeayaan daerah lainnya yang ada di wilayah kecamatan;
8. Penyelenggaraan lomba/penilaian pekon tingkat kecamatan;
9. Pengawasan pelaksanaan pembangunan di kecamatan.

## **G. Pengertian Pekon**

Untuk memahami definisi dari pekon peneliti memberikan gambaran yaitu Pekon merupakan istilah atau sebutan lain dari desa yang berada di beberapa wilayah kabupaten di Provinsi Lampung termasuk dalam penelitian ini di Kabupaten Tanggamus. Istilah pekon diperkenalkan atau diekskiskan kembali setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini dikarenakan sebelum pemberlakuan UU nomor 22 Tahun 1999 tersebut istilah desa diseluruh Indonesia diseragamkan oleh pemerintah pusat, tidak lagi memperhatikan asal-usul desa atau sebutan lain yang memang sudah eksis sebelum Indonesia merdeka. Melalui pembukaan ruang otonomi inilah Pemerintah Kabupaten Tanggamus mengekskiskan kembali sebutan Pekon sebagai desa yang memang sudah ada sejak dahulu. Di Kabupaten Tanggamus pekon didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 huruf g Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus nomor 08 tahun 2007 tentang Pembentukan, penghapusan, penggabungan dan perubahan status pekon menjadi kelurahan).

## H. Agregasi Kepentingan

Menurut Karl W Deutsch (dalam A.Rahman H.I;2007:64) memberikan makna terhadap Hakikat Politik: Politik yang berkenaan dengan pencapaian tujuan masyarakat, bidang tugasnya ialah keputusan yang menyangkut kepentingan seluruh masyarakat dan bersifat mengikat dan dapat dipaksakan berlakunya. Politik adalah suatu proses dalam mana masyarakat memutuskan bahwa aktivitas tertentu adalah lebih baik dari yang lain dilaksanakan. Struktur politik dapat diklasifikasikan menjadi bangunan yang nampak (kongkrit) dan juga tidak jelas.

Dalam membahas struktur politik sistem pemerintahan merupakan bagian darinya. Sistem pemerintahan adalah cara kerja dan sekaligus hubungan fungsi antar lembaga-lembaga negara yang biasanya juga ditetapkan dalam konstitusi. Struktur politik juga tidak dapat dilepaskan dari fungsi politik yaitu *input, withinput, throughput, output, conversation, feedback*.

Menurut Gabriel A. Almond (dalam A.Rahman H.I;2007:66) menentukan fungsi supra struktur politik meliputi : *role making, rule application*, dan *rule adjudication*) dan Fungsi infrastruktur politik meliputi : pendidikan politik, artikulasi, agregasi kepentingan, rekrutmen politik dan komunikasi politik.

Selanjutnya agregasi kepentingan adalah lembaga yang berfungsi memadukan aspirasi rakyat yang disampaikan oleh lembaga seperti, LSM, Ormas, OKP.

Berdasarkan konsep ini maka, Kecamatan memiliki peran dalam melakukan agregasi kepentingan desa yaitu ketika ia (kecamatan)

melakukan perencanaan pembangunan melalui forum Musrenbang Kecamatan.

## **I. Perencanaan Pembangunan Kecamatan**

Istilah perencanaan (*planning*), selama ini dikenal sebagai salah satu fungsi manajemen, disamping fungsi lain seperti pengorganisasian (*organizing*) penggerakan, (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) (Terry dalam Sanu Wasistiono;2009:104). Di dalam perencanaan, terkandung rumusan mengenai tujuan-tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, pendayagunaan segenap sumber daya, (*time*). Sebagai fungsi utama, maka seluruh kegiatan manajemen tidak terlepas dari perencanaan. Keberhasilan aktivitas organisasi ditentukan oleh bagaimana perencanaan itu disusun. Sedangkan pembangunan merupakan usaha sadar suatu masyarakat bangsa, negara dan pemerintah dalam mewujudkan cita-cita nasionalnya, dan perencanaan pembangunan nasional didasarkan atas suatu rencana. Partisipasi masyarakat lebih menjamin keberhasilan pembangunan nasional (dalam Agus Hadiawan; 2006:102). Selanjutnya dikutip pula (dalam Agus Hadiawan; 2006:102) Dalam rangka penumbuhan kesadaran untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional, dikenal dua arah dalam proses perencanaan nasional yaitu :

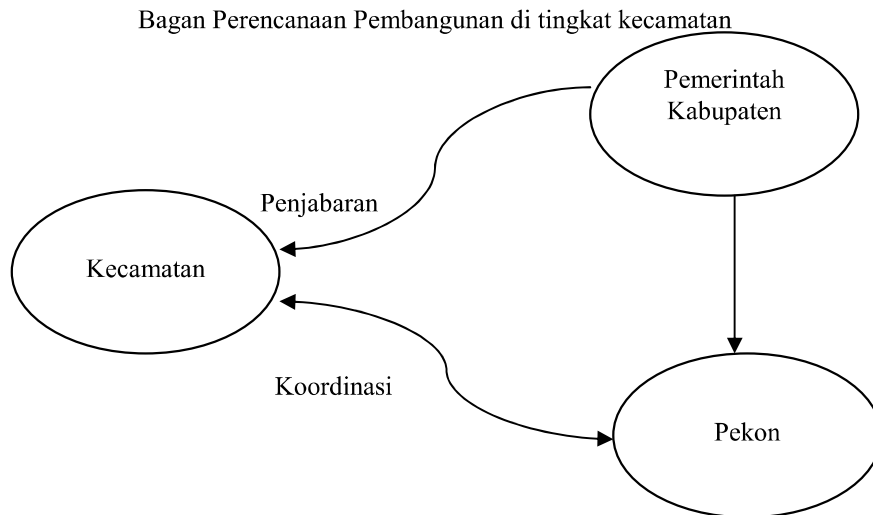
1. Proses dari atas ke bawah (*strategi top down*) yakni dengan adanya kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat yang dituangkan dalam kebijakan operasional dalam bentuk sektor-sektor pembangunan

atau pendekatan wilayah untuk dilaksanakan oleh penyelenggara pembangunan melalui lembaga-lembaga yang telah ada.

2. Proses “dari bawah ke atas” (*strategi bottom up*) dalam arti datangnya rencana atau keinginan dari “bawah” yang nantinya juga tertuang dalam berbagai bentuk rencana pembangunan berbagai sektor kehidupan bangsa dan negara maupun dalam arti pembangunan daerah.

Melalui PP Nomor 19 Tahun 2008 pada Bab VII telah diatur mengenai perencanaan pembangunan kecamatan. Pada Pasal 29 ayat (1) PP tersebut dikemukakan bahwa: “Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan, disusun perencanaan pembangunan sebagai kelanjutan dari hasil musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan”.

Selanjutnya pada Pasal 29 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) PP Nomor 19 Tahun 2008 disebutkan bahwa “Perencanaan pembangunan kecamatan merupakan bagian dari perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan kecamatan dilakukan melalui musyawarah pembangunan kecamatan secara partisipatif . mekanisme penyusunan perencanaan pembangunan kecamatan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sebagaimana Gambar. 1 alur perencanaan pembangunan kecamatan dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar.4

## I. Kerangka Pikir Penelitian

Kecamatan merupakan salah satu institusi pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi dalam menjalankan pemerintahan pada level antara pemerintah kabupaten dan pemerintah desa. Dilihat dari sejarahnya telah mengalami berbagai perubahan sebagaimana eksistensi kecamatan sejak jaman kolonial Belanda baik dari segi peran serta fungsi dan kewenangannya hingga pada saat ini kecamatan berada pada level atas dan bawahnya antara pemerintah kabupaten dengan Pemerintah Desa yang mana masing-masing memiliki otonomi yang melekat sedangkan dirinya sendiri (kecamatan) tidak.

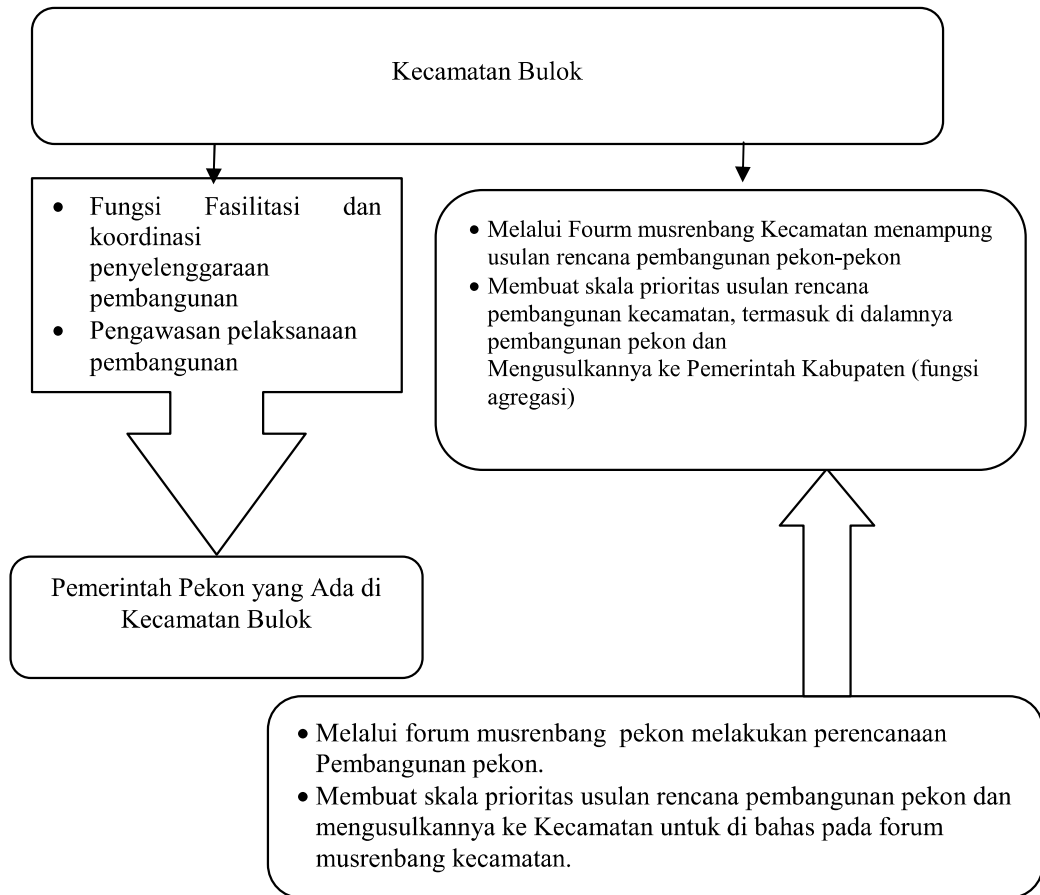
Namun kecamatan masih memiliki peran potensial yaitu peran *intermediary-role* (kelembagaan penengah) antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten serta peran penengah antara desa satu dan desa lainnya di wilayah sehamparan. Sebagai institusi-perantara hubungan pemerintah desa dan kabupaten, camat dan kecamatan diharapkan mampu menyambungkan komunikasi vertikal antara dua entitas pemerintahan di dua aras yang berbeda. sebagaimana diungkapkan oleh Arya Hadi Dharmawan dalam *paper work-nya* (2008:14).

Dari peran itu kecamatan memiliki peran strategis pada proses perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan. Selanjutnya bila dilihat dari data Musrenbang kecamatan Bulok Kabupaten Tanggamus yaitu peran kecamatan

dalam melakukan agregasi kepentingan pekon pada perencanaan pembangunan terhadap usulan-usulan program pembangunan mengalami keterbatasan. Terdapat banyak faktor yang mempengaruhinya sehingga dalam melakukan agregasi kepentingan masyarakat pekon, pihak kecamatan kesulitan. Salah satunya yaitu tidak diberikan pagu indikatif sebagai batasan untuk menentukan skala prioritas, hal ini cukup penting karena ketidakpastian anggaran yang akan mereka bahas karena hanya bersifat usulan. Selanjutnya permasalahan peran Kecamatan Bulok yang terletak di Kabupaten Tanggamus dalam melakukan agregasi kepentingan pekon pada proses perencanaan pembangunan di Pekon, akan disandingkan dengan teori sistem politik sebagaimana yang diungkapkan oleh Almond dalam (Masoed Mohtar dan MacAndrew Colin (1997:109) sistem politik itu pada hakekatnya sebagai suatu mekanisme untuk merubah tuntutan dari masyarakat (*input*) menjadi kebijaksanaan (*output*) yang melalui saluran “umpan balik” akan menjadi isu politik yang relevan ia harus di”agregasi”kan menjadi sejumlah kecil alternatif kebijaksanaan sebelum bisa diproses dalam sistem politik. Maka analisis sistem politik akan dilakukan terhadap peran kecamatan dalam melakukan agregasi kepentingan pekon pada proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pada saat Musrenbang Kecamatan dengan mengambil lokasi di Kecamatan Bulok Kabupaten Tanggamus.



Bagan Peran Kecamatan Bulok dalam Melakukan Agregasi Kepentingan Pekon  
Pada Proses Perencanaan Pembangunan



Gambar.5