

# Budaya ‘Politik Kulit’ dan Komunikasi Politik Demokratis di Indonesia

Yenrizal

---

## ABSTRAK

*Perkembangan budaya politik di Indonesia, sampai saat ini masih sangat menonjolkan kekuatan simbol-simbol, lambang-lambang, dan atribut suatu lembaga politik, ketimbang substansi yang dibawanya. Hal ini menjadikan budaya politik rendah dan minim partisipatif. “Politik kulit” semacam ini sebenarnya membawa berbagai dampak negatif dan bukan model yang bisa dibenarkan dalam sistem negara demokrasi. Komunikasi politik yang demokratis adalah salah satu solusi untuk mengubah kecenderungan tersebut dengan pendekatan bottom up dan prinsip “Saya Oke, Kamu Oke”.*

---

## Budaya Politik

Media massa, beberapa waktu lalu, hangat membicarakan mengenai suksesi kepemimpinan nasional di Indonesia. Salah satu isu yang mencuat adalah mengenai mekanisme pemilihan presiden langsung. Terdapat banyak suara, baik yang pro maupun yang kontra dengan hal tersebut. Yang setuju mengatakan bahwa inilah saat kita menunjukkan bahwa demokrasi memang ada di Indonesia; sementara yang kontra menolaknya dengan alasan, masyarakat belum siap, belum masanya diadakan pemilihan langsung.

Terlepas dari bagaimana proses itu bergulir selanjutnya, yang jelas dapat disimak di sini, konteks budaya politik menjadi persoalan. Secara tersirat dapat juga terlihat bahwa budaya politik yang demokratis masih menjadi perdebatan. Sebagian kalangan menganggap bahwa budaya politik masyarakat kita (yang terejawantahkan lewat pendidikan politik) masih rendah, dan sebagian lain menganggap sudah cukup baik.

Perdebatan mengenai budaya politik ini sebenarnya menekankan pada “tubuh” masyarakat sendiri dalam konteks kehidupan berbangsa dan

bernegara. Tekanannya akan menjurus pada sistem politik yang berlangsung, sejauhmana sistem tersebut mampu menghadirkan iklim politik yang membentuk budaya politik masyarakat. Berbagai hal kemudian masuk dan menjadi faktor yang mempengaruhi budaya politik. Gabriel Almond menjelaskan bahwa berdasarkan sikap, nilai-nilai, informasi, dan kecakapan politik yang dimiliki, dapat digolongkan orientasi-orientasi warga negara terhadap kehidupan politik dan pemerintahan negara, dengan kata lain dapat menjadi penentu pengklasifikasian budaya politiknya (dalam Mc Andrews & Mas’oed, 1990).

Dalam hal ini, Almond mengklasifikasikan budaya politik atas tiga kelompok besar yaitu: *pertama*, orang-orang yang melibatkan diri dalam kegiatan politik, paling tidak dalam pemberian suara (*voting*) dan memperoleh informasi yang cukup banyak tentang kehidupan politik. Kelompok ini dapat disebut sebagai budaya politik *partisipasi*. *Kedua*, orang-orang yang secara pasif patuh kepada pejabat pemerintahan dan undang-undang, tetapi tidak melibatkan diri dalam politik atau pun memberikan suara dalam pemilihan. Kelompok ini disebut budaya politik *subyek*. *Ketiga*, orang-or-

---

ang yang sama sekali tidak menyadari atau mengabaikan adanya pemerintahan dan politik. Kelompok ini disebut sebagai budaya politik *parokial*.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikelompokkan budaya politik masyarakat ke dalam tiga model. Model pertama adalah masyarakat demokratis industrial, di mana terdapat cukup banyak aktivis politik yang menjamin adanya kompetisi partai-partai politik dan kehadiran pemberi suara yang besar. Penghargaan dan kesadaran politik masyarakat sangat besar dan dominan sekali. Model kedua adalah sistem yang cenderung otoriter. Meskipun terdapat organisasi politik dari beberapa partisipan politik, seperti mahasiswa dan kaum intelektual yang menentang sistem tersebut dan berusaha mengubahnya melalui tindakan-tindakan persuasif atau bahkan tindakan yang lebih agresif, namun kekuasaan politik pemerintahan terlalu kuat dalam hegemoninya. Sebagian besar masyarakat dalam sistem ini hanya menjadi subyek yang pasif, tetapi tidak melibatkan diri dalam urusan pemerintahan. Kaum *parokial* (buruh dan petani) sedikit sekali kontakannya dengan sistem politik. Model ketiga, adalah sistem demokratis pra-industrial, yang sebagian warganya hidup di pedesaan dan buta huruf. Keterlibatan dan partisipasi politik dari kelompok terbesar masyarakat (buruh dan petani) sangat rendah. Dominasi negara justru menjadi faktor penentu.

Melihat pada model tersebut, posisi Indonesia tampaknya tidak berada pada satu model secara penuh. Lebih tepat dikatakan berada pada pertengahan antara model kedua dan ketiga, sehingga kemudian muncul istilah masa transisi budaya politik. Meskipun ada jaminan kebebasan untuk mengekspresikan kehidupan politik masyarakat, namun dalam hal-hal tertentu tetap ada batasan yang cenderung bernuansa nondemokratis. Partai politik, kritik, unjuk rasa, pertemuan politik, berorganisasi diberikan jaminan kebebasan, namun di sisi lain ada batasan-batasan tertentu yang harus dipenuhi, yang bersifat ketat dan bertentangan dengan opini publik. Pemerintah menjamin adanya kebebasan pers, namun di sisi

lain, RUU Kebebasan Informasi memberikan batasan dan kekuasaan khusus pada institusi tertentu (KPI) untuk mengawasi kebebasan tersebut. Kritik dan unjuk rasa terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dibolehkan, namun pemerintah tak bergeming, tetap menjalankan kebijakannya.

Hal ini dimungkinkan terjadi karena pengaruh pemimpin politik dan sistem yang dibentuknya yang berorientasi pada pelanggaran kekuasaan. Dan Nimmo (2000) menyebutkan bahwa pemimpin politik mengerahkan pengaruhnya pada dua arah, yaitu mempengaruhi alokasi ganjaran dan mengubah struktur sosial yang ada atau mencegah perubahan demikian. Pemimpin politik akan cenderung bertindak mewakili kelompoknya dan berusaha melindungi kelompoknya tersebut. Terkadang bentuk awalnya dapat dimanipulasi dalam bentuk mendukung reformasi dan terjadinya revolusi, namun pada prosesnya cenderung mencegah perubahan opini dengan tawar-menawar agar keadaannya menguntungkan semua pihak. Dalam konteks ini, dapat kita lihat fenomena terjadinya “politik dagang sapi”, yang menerapkan *bargain* untuk hal-hal yang prinsipil.

Lebih tegasnya mengenai budaya politik, Gabriel Almond dan Vebra (dalam Alfitri & Yenrizal, 2002) menyebutkan bahwa budaya politik adalah sikap individu terhadap sistem politik dan komponennya, juga sikap individu terhadap peranan yang dapat dimainkannya dalam sebuah sistem politik. Budaya politik dapat dikatakan sebagai orientasi psikologis terhadap obyek sosial, di mana sistem politik kemudian mengalami proses internalisasi ke dalam bentuk orientasi yang bersifat *cognitive*, *affective*, dan *evaluative*. Hal ini kemudian diikuti dengan mekanisme komunikasi politik yang menunjang terhadap hal tersebut.

Orientasi yang bersifat kognitif menyangkut pemahaman dan keyakinan individu terhadap sistem politik, atribut, dan simbol-simbol yang melekat padanya, seperti kepala negara, lambang negara, lambang partai politik, tokoh-tokoh politik, dan sebagainya. Orientasi yang bersifat afektif mengarah pada ikatan emosional individu terhadap sistem politik, yang diarahkan pada ikatan minat dan perasaan yang sangat subjektif terhadap

---

sistem politik. Orientasi ini sebenarnya lebih banyak terdapat pada negara-negara dengan sistem otoriter yang mengandalkan ketokohan seorang elite politik. Akan tetapi, di Indonesia yang menganut paham demokrasi, justru gejala ini yang banyak muncul. Naiknya pamor Megawati ketika Pemilu 1999 lalu, diyakini karena adanya ikatan emosional yang kuat antara kaum pinggiran yang tersisihkan dengan sosok Megawati saat itu. Orientasi ketiga, yaitu evaluatif, lebih mengarah kepada kemampuan individu dalam memberikan penilaian terhadap sistem politik, termasuk peranan individu dalam sistem tersebut.

Di antara orientasi budaya politik tersebut, Affan Gafar (1999) mengatakan bahwa yang bisa dikatakan demokratis adalah budaya politik yang partisipatif dengan adanya kemampuan penilaian dari masyarakat. Masyarakat harus memiliki kesadaran bahwa keberadaannya merupakan *kunci* bagi sebuah sikap politik dan terbentuk serta terpeliharanya demokrasi. Mereka harus menyadari kapasitasnya memegang peranan penting dalam aktivitas sistem politik dan proses politik yang dijalankan. Pada akhirnya pemerintah akan mengarahkan kebijakannya untuk kepentingan warga masyarakat. Ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan yang tidak mendukung kepentingan rakyat banyak, maka masyarakat akan menjauh dan mencabut dukungannya. Bisa dipastikan keterikatan dan partisipasi politik masyarakat akan sangat rendah.

Dalam konteks Indonesia belakangan ini, dapat dilihat bahwa posisi orientasi budaya politik masyarakat cenderung pada sikap *cognitive* dan *affective*. Masyarakat kita masih memiliki pandangan subjektif dan terikat dengan simbol-simbol dan ketokohan. Banyak contoh bisa dilihat sebagai bukti hal ini, seperti Megawati disimbolkan sebagai wakil dari orang-orang kelas menengah ke bawah, dan kendatipun setelah dia menjabat presiden banyak mengeluarkan kebijakan yang tidak memihak kaum rakyat bawah, namun ikatan itu masih tetap kuat melekat. Amien Rais selalu diidentifikasi dengan PAN dan Muhammadiyah, kendatipun ia sudah memimpin MPR yang tidak hanya mewakili satu golongan saja. Gus Dur

dianggap sebagai orang yang mewakili kaum ulama dan Islam tradisional, kendatipun kebijakannya kadang-kadang sulit diterima secara akal sehat.

Gejala seperti ini ternyata sangat dimanfaatkan oleh para tokoh masyarakat untuk menggaet massa sebanyak-banyaknya. Para politikus dan elite partai amat menyadari bahwa budaya politik masyarakat Indonesia belum bisa dilepaskan dari simbol-simbol tersebut. Akibatnya, ramai-ramailah tokoh masyarakat membentuk partai politik serta menggaet *public figure* untuk kepentingan kampanye politik. Berita terakhir, Inul Daratista, penyanyi dangdut yang terkenal dengan goyang *ngebomnya*, kabarnya telah digandeng PDI-P untuk kampanye pemilu 2004 mendatang (*Rakyat Merdeka*, 7 Maret 2003).

Deddy Mulyana (1999) menyebut kondisi ini dengan istilah politik kulit sebagai lawan dari politik substansi. Sangat sering terjadi, pemahaman masyarakat serta penonjolan dari para elite politik lebih pada simbol-simbol, misalnya warna, lambang, dan atribut lain yang dipakai partai politik (ingat kasus *kuningisasi* di Solo tahun 1997). Politik kita lebih dominan pada adu warna, bukan adu program politik.

Dalam tatanan pendidikan politik untuk mencapai tahap demokrasi kehidupan bernegara dan berbangsa, pola seperti itu jelas bukanlah hal yang mendidik. Bisa dipastikan, masyarakat akan terus dipaksakan menerima simbol-simbol, ketimbang substansi dari suatu aktivitas politik. Gabriel Almond menyebutkan dampak negatif dari mekanisme seperti ini, yaitu rendahnya kesadaran politik masyarakat yang akan berdampak pada minimnya partisipasi politik secara nyata. Masyarakat akan cenderung bersikap apatis terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Di sisi lain, masyarakat akan selalu menjadi objek politik tanpa adanya kemampuan untuk ikut berpartisipasi, sehingga berdampak pada kesewenang-wenangan pemerintah tanpa adanya kontrol dari masyarakat. Kemudian, mobilisasi massa akan menjadi ciri khas rezim yang berkuasa dengan memanfaatkan daya tarik tertentu yang bisa menarik minat masyarakat. Masyarakat akan selalu dibuai oleh janji-janji politik tanpa adanya

---

pengetahuan yang jelas tentang substansi yang diperjuangkan oleh suatu rezim atau pun partai politik. Pada titik ini, bahaya laten akan terjadi, yang pada suatu saat tertentu dapat muncul ke permukaan sebagai wujud dari gelembung ketidakpuasan dan ketidakadilan. *People power* akan menjadi bumerang bagi pemerintah.

Deddy Mulyana menyebut ini sebagai bentuk kemunduran pembelajaran politik masyarakat, yang terkesan kekanak-kanakan, primitif, *absurd*, serta tidak mendidik rakyat. Dikatakannya, ini sebagai bentuk pembodohan yang menjadikan rakyat sebagai korban proses simbolik, bukan sebagai tuan yang menguasainya.

Pada konteks tersebutlah, komunikasi politik sebenarnya memegang peranan penting. Budaya politik masyarakat yang berorientasi kognitif dan afektif, harus sedari dini diberi pencerahan dan pendidikan politik. Efektivitas komunikasi politik menjadi pertarungan, karena munculnya budaya seperti itu, sebenarnya juga diawali dan dilaksanakan melalui komunikasi politik yang sistematis dan terarah, sehingga mampu melembagakan suatu fenomena di masyarakat, yaitu fenomena budaya yang terikat simbol dan jargon.

### **Solusi Komunikasi Politik Demokratis**

Terjadinya kondisi budaya “politik kulit” amat ditentukan oleh proses pembelajaran politik yang dilakukan oleh institusi politik kepada masyarakat. Hal ini berkaitan dengan pola komunikasi politik yang selama ini diterapkan. Kemampuan masyarakat membentuk budayanya, ditentukan oleh makna yang dipersepsinya dari pesan-pesan yang diterima. Lebih tegas, Dan Nimmo (1999) menyebutkan, manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna sesuatu tersebut bagi mereka. Dalam hal ini, persepsi bisa berbeda-beda tergantung pada pemaknaan yang diberikan oleh individu pelaku komunikasi. Kefanatikan seseorang terhadap warna merah (sebagai lambang PDI-P) akan berbeda dengan orang lain yang menerima pesan yang sama, tergantung pada pengaruh pemaknaan tersebut bagi mereka.

Karenanya, komunikasi politik memerlukan pemahaman yang besar terhadap aspek manusia komunikasi, terutama pada aspek psikologisnya. Hal ini disebabkan luasnya cakupan komunikasi politik, seperti dikatakan Dan Nimmo (1999), komunikasi politik mencakup komunikator politik, pesan politik, persuasi politik, media komunikasi politik, khalayak komunikasi politik, dan akibat-akibat komunikasi politik.

Cakupan di atas cukup lengkap dan kompleks yang mengisyaratkan harus luasnya kemampuan pemahaman seorang komunikator politik dalam melaksanakan misinya. Bagi seorang komunikator ulung, cakupan tersebut di ataslah yang sering dimanfaatkan dan dijadikan peluang untuk meloloskan misi politiknya. Dalam praktiknya, tidak jarang terjadi yang namanya rekayasa dalam komunikasi politik dengan tujuan pembentukan opini publik yang akan mendukung isu yang dilontarkan. Kondisi ini apabila terus diterapkan akan semakin mengaburkan konsep politik yang demokratis yang sebenarnya sangat diharapkan dapat berlangsung.

Menggeser paradigma budaya politik kulit atau budaya simbol, haruslah dimulai dari lembaga-lembaga politik yang ada yang berhubungan dengan masyarakat secara luas. Institusi ini berasal dari struktur pemerintahan formal, orsospol ataupun lembaga nonpemerintah (LSM dan ormas). Awal dari perubahan adalah *political will* dari semua instrumen tersebut untuk menerapkan komunikasi politik yang demokratis dan partisipatif. Tanpa pelaksanaan hal ini, bisa dipastikan budaya politik masyarakat tidak akan pernah maju dan tetap dalam konteks sekarang ini. Mochtar Lubis (1977) mengatakan bahwa esensi utama pembentuk budaya politik tersebut adalah komunikasi politik yang mengarah pada konteks feodalisme. Inilah yang harus dipahami sekaligus diubah dengan paradigma yang lebih demokratis dan rasional.

Kesalahan utama dalam proses komunikasi politik di Indonesia, terutama menjelang suksesi demokrasi, adalah pandangan yang mengatakan komunikasi politik sebagai tujuan, bukan alat demokrasi. Akibatnya, para komunikator politik lebih sibuk mengurus pengemasan lambang dan

---

simbol politik untuk menarik massanya. Idealnya, seperti dikatakan Novel Ali (1999), komunikator politik harusnya bisa memfungsikan setiap pengoperan lambang-lambang yang mengandung makna politik sebagai sebuah proses *sharing of minds, hope, need, interest, etc.* Dan untuk dapat melakukan hal tersebut, para komunikator politik, siapa pun dia, tidak boleh memiliki perasaan seolah-olah menguasai secara mutlak dan lebih benar dari pihak lain. Prinsip kebersamaan adalah sesuatu yang perlu ditonjolkan. Dan ini tidak akan bisa dilakukan jika budaya eksploitasi simbol dengan meminimalisasi substansi tetap mendominasi.

Jika dirunut pada struktur sistem politik di Indonesia, beban terberat sebenarnya ada pada partai politik dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Lembaga inilah yang *idealnya* menjadi sarana utama pembelajaran politik masyarakat. Penerapan komunikasi politik yang demokratis sangat dipengaruhi oleh kapabilitas dan *political will* dari lembaga ini. Tidak akan mungkin sistem yang demokratis dapat terwujud jika lembaga-lembaga tersebut masih tetap menerapkan pola komunikasi yang ada selama ini.

Komunikasi politik yang demokratis, secara sederhana disebutkan oleh Novel Ali (1999) adalah komunikasi yang *bottom up*, sebagai lawan dari *top down* yang instruksional otoriter. Selagi keputusan yang dibuat masih menggunakan pola instruksional dengan gaya memerintah, selama itu pula komunikasi demokratis masih angan-angan.

Sayangnya, kendatipun sekarang ini sudah dikatakan sebagai era reformasi untuk kehidupan demokrasi, parpol yang ada tetap tidak menunjukkan perubahan berarti. Akftvfitas yang dilakukan tetap melakukan pendidikan politik instruksional kepada massanya. Hampir bisa dipastikan, kekuasaan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) di semua parpol sangat didominasi. Instruksi yang dikeluarkan oleh DPP kerap menjadi harga mati yang harus dipatuhi oleh cabang-cabang di daerah. Mekanisme *bottom up*, yang mestinya memberikan penghargaan dan apresiasi besar dari massa di bawah, tidak berjalan. Setali tiga uang, daerah pun kerap mengeluarkan kebijakan dengan mengatakan “sudah merupakan keputusan DPP”.

Maka *kloplah*, komunikasi politik yang berlangsung tetap *top-down* dan instruksional.

Menarik apa yang dikatakan Novel Ali (1999) bahwa mewujudkan komunikasi politik yang demokratis --meminjam istilah dalam psikologi-- perlu dipahaminya konteks “*I am OK, You are OK*”. Antara komunikator politik dan komunikannya harus ada kesetaraan dan prinsip kebersamaan. Tujuan yang akan dicapai harusnya pada konteks sama-sama memerlukan dan sama-sama mendatangkan manfaat. Dalam hal ini, komunikasi politik adalah proses yang melibatkan manusia dalam *setting* politik di lingkungannya, baik dalam hubungannya dengan infra maupun suprastruktur politik.

Informasi politik yang disampaikan harus bisa dikemas dalam bahasa dan teknik penyampaian yang komunikatif dan mudah dicerna. Heterogenitas manusia khalayak perlu dipahami, sehingga pesan bisa diterima dengan baik. Akan sangat berbeda penyampaian informasi politik di kalangan sivitas dunia pendidikan dengan penyampaian informasi di kalangan masyarakat pedesaan. Sayangnya, informasi politik selama ini disampaikan dengan menggunakan istilah-istilah asing, ungkapan-ungkapan, akronim, *abreviase*, janji-janji, harapan-harapan, dan berbagai simbol yang tidak jelas maknanya. Akibatnya, budaya politik masyarakat kita cenderung dibuai oleh berbagai janji dan peristilahan yang tidak begitu mereka ketahui maksud dan tujuannya. Prinsip yang berkembang menjadi “Saya Oke, Kamu tidak Oke”.

Karenanya juga, dapat kita saksikan dalam setiap kampanye pemilihan umum, setiap parpol umumnya lebih memfokuskan bagaimana mengumpulkan massa sebanyak-banyaknya, kemudian menunjukkan secara praktis (dengan alat peraga) bagaimana cara menusuk tanda gambar partainya secara tepat, di mana posisi gambar partainya dalam kertas pemilihan, bahkan sampai kepada bagaimana membuka lipatan kertas suara. Sementara substansi program partai politik kurang ditonjolkan karena akan cenderung banyak mengumbar janji dan harapan dengan bahasa yang *njelimet*.

---

## Penutup

Pada akhirnya, guna bisa mewujudkan komunikasi politik demokratis, sebagai prasyarat perubahan budaya politik kulit menuju politik substansi, harus dimulai dari lembaga-lembaga politik di negara ini, baik di tingkatan infra maupun suprastruktur. Pendidikan politik yang dilakukan harus mulai mengarahkan perubahan paradigma *top down* ke *bottom up*. Jika pada masa Orde Baru persoalan vital terletak pada hegemoni pemerintah yang terlalu luas, maka di era sekarang ini justru peran parpol, LSM, dan ornop lainnya menjadi penentu. Sampai sejauhmana lembaga ini mampu memberikan pendidikan komunikasi politik pada khalayaknya, sejauhmana lembaga ini mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi dari bawah tanpa intervensi dari atas, dan sejauhmana lembaga ini mampu hadir dalam konteks “*Saya Oke, Kamu Oke*”, menjadi faktor penentu. **M**

## Daftar Bacaan

- Alfitri dan Yenrizal. 2002. *Sosiologi dan Politik*. Palembang: Penerbit Universitas Sriwijaya.
- Ali, Novel. 1999. *Peradaban Komunikasi Politik*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Gaffar, Affan. 1999. *Politik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lubis, Mochtar. 1977. *Manusia Indonesia, Sebuah Pertanggungjawaban*. Jakarta: Idayu Press.
- Mulyana, Deddy. 1999. *Nuansa-nuansa Komunikasi; Meneropong Politik dan Budaya Komunikasi Masyarakat Kontemporer*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- McAndrews dan Mochtar Mas’oed. 1990. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nimmo, Dan. 2000. *Komunikasi Politik, Komunikator, Pesan dan Media*. (Cetakan Kesepuluh). Bandung: Remaja Rosda Karya.

