

MEMERANGI DELEGITIMASI INSTITUSI LOKAL *FIGHTING LOCAL INSTITUTION DELEGITIMACY*

Oleh:

Heru Nugroho

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM Yogyakarta

(Diterima: 18 Oktober 2004, disetujui: 29 Nopember 2004)

ABSTRAK

Bahwa keberadaan institusi lokal baik pada masa Orde Baru maupun era reformasi mengalami kondisi kemuraman. Hal itu disebabkan karena intervensi politik penguasa yang bersifat monolitik, hegemonik dan cenderung top down maupun disebabkan oleh adanya stigmatisasi keliru yang mencap penduduk desa bodoh, malas dan tidak produktif. Akibatnya, mereka dianggap tidak layak untuk mengelola suatu lembaga lokal yang akan bermanfaat bagi upaya pemberdayaannya. Sistem politik dan paradigma yang keliru itu harus diluruskan. Keberadaan institusi lokal harus dikembalikan pada posisinya yang hakiki, yaitu sebagai instrument penguatan warga akar rumput. Oleh karena itu, intervensi kreatif dan inovatif sangat dibutuhkan, agar eksistensi lembaga lokal dapat kembali secara optimal dalam memberdayakan warga dan menjadi instrumen yang efektif dalam interaksi sosial, politik, ekonomi, budaya dan sebagainya, secara lebih bermakna.

Kata Kunci: Memerangi, Deligitimasi, Institusi lokal

ABSTRACT

The existence of local institutions both in New Order era and Reform era undergo gloomy condition. This is because of political intervention by power holder which is monolithic, hegemonic, and tend to top down in nature and also because of the presence of mis-stigmatization labelling rural people are foolish, lazy, and unproductive. As a result, they are assumed to be unsuitable to manage any local institution that will be benefit for the effort to empower them. Those mistake political system and paradigm must be straightened. The existence of local institution must be back to its real position, that is as an instrument of grass-root strengthening. Therefore, creative and innovative intervention are much needed, so that the local institution can be back by optimum in empowering the people and it will be an effective instrument in social, political, economical, cultural interactions rather meaningfully.

Key words: Fighting, Delegitimacy, Local Institution

PENDAHULUAN

Saat ini ada tiga macam institusi lokal yang beroperasi di tingkat desa yaitu institusi lokal yang dibentuk pemerintah, kekuatan pasar, dan swadaya masyarakat. Sistem politik rezim Orde Baru yang

represif dan terjadinya perubahan sosial dan euforia politik yang berkepanjangan, menyebabkan keberadaan institusi lokal ini ada yang tidak berfungsi, mengalami delegitimasi atau masih beroperasi tetapi tidak efektif. Kalau institusi

diberdayakan dan bekerja secara efektif dalam konteks dialektika kepentingan negara, pasar dan masyarakat sipil, maka institusi lokal itu dapat dijadikan sebagai salah satu faktor penguat terbentuknya tata pemerintahan desa yang baik (*good governance*). Institusi lokal yang efektif dapat digunakan oleh para warga desa sebagai sarana penyalur aspirasi dari berbagai kepentingan (ekonomi, sosial, politik) dan menjadi landasan pengambilan kebijakan publik pemerintah desa, sehingga akan mendorong terbentuknya demokrasi dan demokratisasi pada jenjang akar rumput. Kondisi seperti ini akan mendorong terwujudnya kemandirian tata pemerintahan desa, yaitu suatu tata pemerintahan yang berasal dari, ditentukan oleh, dan untuk kepentingan rakyat desa.

Upaya pemberdayaan institusi lokal untuk pengambilan kebijakan publik bukan lagi merupakan hal yang baru. Pada tahun 80-an di negara-negara liberal demokratik terjadi berbagai bentuk keterasingan individu karena proses pengambilan kebijakan publik terlalu mendasarkan pada lembaga-lembaga *the bigness* seperti dinamika kepartaian, media massa, birokrasi pemerintah, organisasi berskala besar, dan lain-lain. Warga masyarakat sebagai individu merasa kurang terlibat dalam pengambilan kebijakan publik, sehingga tidak heran kalau mereka merasa asing dengan kebijakan yang diambil pemerintah. Berger

dan Neuhauss (1977) menawarkan pendekatan *mediating structures*, yaitu pemanfaatan institusi mediasi seperti lembaga keluarga, ketetanggaan, keagamaan dan keswadayaan sosial untuk penyaluran aspirasi warga dan sebagai dasar pengambilan kebijakan publik oleh pemerintah. Dalam kerangka pendekatan *developmentalis*, pemerintah Orde Baru juga melakukan penguatan dan pengembangan institusi lokal (seperti RT, RW, Kekerabatan, Keagamaan, Asosiasi Produksi, Pemasaran, dan lain-lain) untuk mendukung program pembangunan pemerintah. Namun rezim Orba menempatkan institusi lokal sebagai *instrument* kepanjangan kekuasaan pada jenjang desa, bukannya sebagai kekuatan kontrol kebijakan pemerintah. Akibatnya justru tidak terjadi pemberdayaan masyarakat lapis bawah, tetapi terjadi kooptasi institusi lokal dalam korporatisme negara otoriter. Ketika reformasi politik di Indonesia berlangsung, institusi mediasi/lokal yang dibentuk oleh pemerintah tidak berfungsi atau mengalami *delegitimasi* (kehilangan kepercayaan publik) dan beberapa institusi lokal yang lain justru dimanfaatkan sebagai alat untuk melegitimasi tindakan anarkhis. Kalau pada masa Orba institusi tersebut tunduk di bawah komando rezim yang berkuasa, maka pada masa reformasi politik banyak yang diperalat oleh elit-elit politik “*figure-figur kharismatik*” untuk kepentingan politik pribadi atau

dari sistem politik yang hendak kita capai dan otonomi daerah merupakan tata pemerintahan yang hendak kita tuju dan wujudkan.

Otonomi daerah sebagai program nasional memerlukan kesiapan institusi lokal di tingkat desa. Hingga saat ini disinyalir para pengambil kebijakan yang ada pada jenjang pemerintah daerah, para pelaku ekonomi lokal dan masyarakat desa belum memiliki kesiapan menuju pemerintahan desa yang otonom. Kecenderungan otonomi daerah bahkan sering dipahami hanya sebagai penyelenggaraan pembiayaan oleh pemerintah daerah, padahal secara hakiki otonomi merupakan kewenangan untuk mengambil inisiatif di tingkat desa dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah tidak akan terlaksana kalau tidak didukung oleh terbentuknya *good governance* pada jenjang desa. Tata pemerintahan seperti ini merupakan sebuah sistem politik yang disokong oleh tiga pilar yang saling terkait secara dialektis yaitu negara, pasar, dan masyarakat sipil. Untuk menumbuhkan iklim *good governance* di tingkat desa maka diperlukan keberadaan lembaga-lembaga lokal yang efisien dan dapat digunakan sebagai alat perjuangan masyarakat, kekuasaan instrumental pemerintah desa dan pemberdayaan ekonomi para pelaku pasar di tingkat lokal. Institusi lokal yang dapat bekerja secara efisien dapat dijadikan sebagai sarana pengambilan kebijakan publik yang

demokratis. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah mendorong penguatan institusi lokal secara rasional dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang mandiri, yaitu tata pemerintahan desa yang tidak lagi ditentukan oleh kekuatan di luar desa (pusat). Institusi lokal yang perlu diberdayakan kembali meliputi institusi yang pernah dibentuk oleh pemerintah (misal: RW, RT, LKMD, Klompencapir, dan Karang Taruna), institusi yang muncul karena kekuatan dan kepentingan pasar (misal: koperasi para pedagang, Asosiasi Produksi dan Pemasaran, Kelompok Arisan, dan usaha bersama) dan institusi yang dibentuk secara *volunter* untuk kepentingan sosial (misal: Lembaga Keagamaan, Kelompok Pengajian, Persekutuan Gereja, Solidaritas Sosial, dan Kelompok Kekerabatan).

Dengan revitalisasi institusi lokal secara terencana, diharapkan institusi lokal akan kembali memiliki *jatidiri*, kemandirian, dan peran sosialnya pada tingkat lokal. Berdayanya institusi lokal akan dapat menjadikan eksistensinya sebagai *dinamisator* dalam proses pengambilan kebijakan publik yang transparan, penyaluran dan formulasi kepentingan warga, dan terwujudnya *good governance* pada tingkat desa dilakukan secara optimal. Institusi lokal yang bisa secara efektif dapat dijadikan sebagai “*Weapon of the Weaks*” (Nugroho, 2001) bagi para warga yang marginal, penguatan institusi pasar untuk para pelaku ekonomi,

juga dapat berperan sebagai resolusi konflik karena mampu merespon kepentingan rakyat, menyalurkan kehendak pasar, dan merealisasikan kebijakan pemerintah. Langkah konkrit yang dapat diambil adalah membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan institusi lokal dengan cara membangkitkan kembali peran institusi lokal yang pernah dibentuk pemerintah, menguatkan institusi lokal yang menopang proses-proses pasar, dan memberdayakan institusi lokal yang dibentuk secara volunter oleh masyarakat.

FAKTOR PENYEBAB DEGRADASI EKSTISTENSI INSTITUSI LOKAL

Selama ini diyakini bahwa aneka ragam lembaga lokal yang hidup di tengah masyarakat memiliki fungsi yang signifikan dan strategis dalam menjawab dan menyelesaikan suatu persoalan yang ada di tengah interaksi suatu masyarakat. Kehadiran dan keberadaan suatu lembaga lokal seakan-akan merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dari dinamika sistem sosial. Ironisnya, di tengah-tengah era reformasi dengan segala eksese negatif yang menyertainya saat ini, kurang tampak kiprah serta kontribusi fungsi dan peran lembaga lokal dalam menyelesaikan suatu persoalan yang ada. Keberadaan lembaga lokal seakan-akan tenggelam oleh arus euforia politik

yang ada kalanya memunculkan suatu persoalan yang krusial dan membutuhkan penanganan serta penyelesaian secara cepat dan tuntas.

Aneka bentuk kelembagaan lokal yang kokoh dan mengakar keberadaannya di tengah masyarakat selama ini dan dapat menjadi medium manakala terjadi konflik di antara mereka yang akhir-akhir ini justru menjadi sebaliknya. Keberadaan lembaga lokal kurang atau bahkan tidak mampu menjadi medium yang dapat menawarkan suatu solusi yang konstruktif bagi setiap keresahan, ketidakpuasan, keputusasaan, konflik, dan lain-lain yang tengah melanda masyarakat, khususnya di pedesaan. Dalam konteks yang lebih khusus, keberadaan institusi lokal merupakan kebutuhan yang penting dan berpengaruh terhadap keberhasilan pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal. Kelembagaan lokal merupakan faktor sosial yang harus dipertimbangkan dalam merancang dan melaksanakan kegiatan pada setiap dinamika hidup rakyat desa, tujuannya agar tercipta kondisi masyarakat yang harmonis, dinamis, dan mandiri (Nugroho, 2001).

Keberadaan lembaga lokal baik berupa organisasi, sistem kepemimpinan, peningkatan kapasitas kelembagaan yang menyangkut profesionalisme dan pengembangan organisasi, manajemen konflik, maupun macam atau jenis kegiatan yang dilakukan

beragam, namun dalam konteks pengelolaan upaya pemberdayaan masyarakat sudah memiliki pola kelembagaan yang berperan mengatur kegiatan, membangun, memanfaatkan, dan menjaga infrastruktur dan suprastruktur lokal yang ada.

Saat ini, keberadaan lembaga lokal masyarakat seringkali menjadi rentan dan bahkan teralienasi, seakan-akan lembaga lokal tidak berdaya dalam mengatasi permasalahan yang muncul. Kemampuan lembaga lokal sebagai medium yang dapat menyelesaikan problem hanya tinggal mitos belaka. Semakin tidak jelasnya peran yang dimainkan lembaga lokal, khususnya yang berkaitan dengan penyelesaian konflik, kejelasan dalam memperjuangkan hak-hak rakyat, kemampuan untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan di tingkat lokal, menjadikan keberadaannya kurang diperhitungkan bahkan kurang dianggap oleh masyarakat.

Apapun faktor penyebab terjadinya degradasi fungsi, peran serta pengaruh dari lembaga lokal yang selama ini dianggap sebagai medium yang strategis dan potensial dalam penyelesaian masalah ini tentu saja menarik untuk dicermati. Berdasarkan hal tersebut penulis mencoba memaparkan sisi lemah lembaga lokal yang berakibat pada terjadinya krisis kredibilitas itu. Adapun asumsi mengenai sisi lemah lembaga tersebut berkisar pada mudurnya komitmen rakyat atas keberadaan kearifan lokal yang

selama ini menjadi nilai dan norma pengikat dalam relasi sosial, sehingga interaksi sosial menjadi semakin bersifat atomistik dan rakyat menjadi kurang tanggap terhadap problema lokal yang ada di sekitarnya.

Semangat kerjasama dalam masyarakat desa mulai memudar sejalan dengan merasuknya budaya kosmopolitan melalui media massa di tengah pergaulan hidup mereka. Warga menjadi kurang paham dan bahkan tidak peduli serta asing dengan keberadaan lembaga serta jenis kegiatan yang dilakukan, akibatnya tercipta jarak antara lembaga lokal dengan rakyat. Ketidakpedulian rakyat terhadap keberadaan lembaga juga dipicu oleh kurang profesionalnya lembaga dalam pengelolaannya. Kondisi ini berimbas pada kurang kreatifnya lembaga lokal dalam merespons perubahan dan dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi dan berkembang dalam masyarakat.

Adanya intervensi yang berlebihan dari pemerintah Orde Baru membuat lemahnya kreativitas dan kebersamaan anggota masyarakat dalam setiap upaya perumusan solusi untuk penyelesaian suatu persoalan hidup. Keberadan dan peran anggota masyarakat terdistorsi dan efeknya rakyat termarginalisasi dari dinamika kelembagaan pada khususnya dan dinamika sosial pada umumnya. Di samping itu, intervensi yang datang dari faktor eksternal (non pemerintah), baik

keberadaan institusi lokal dalam setiap upaya penguatan komunitas, dalam berbagai sektor kehidupan.

Adanya pembangunan kelembagaan infrastruktur sosial yang sifatnya dipaksakan dari atas berekses pada rusaknya nilai-nilai lokal yang berdampak kepada hilangnya dukungan masyarakat. Sebagai akibatnya peran, pengaruh, dan keberadaan institusi lokal itu di tengah masyarakat kurang diperhitungkan. Pembangunan kelembagaan sebagai sebuah infrastruktur sosial tidak dilakukan secara demokratis, sehingga sense of belonging masyarakat atas eksistensi lembaga itu kurang kuat dan berakibat masyarakat tidak merasa terlibat serta mau memanfaatkan keberadaan lembaga itu secara intensif.

Melemahnya kontribusi lembaga lokal dalam upaya meningkatkan dinamika hidup masyarakat juga disebabkan oleh adanya peminggiran peran warga dalam partisipasinya untuk setiap penentuan kebijakan di tingkat lokal. Selama ini diyakini bahwa keputusan dan kesepakatan yang hidup dan berkembang pada lembaga lokal di pedesaan adalah representasi dari kesepakatan dan kemufakatan seluruh warga. Pada kenyataannya keputusan dan kesepakatan yang ada hanyalah representasi dari ide dan kepentingan sekelompok kecil elite lokal, sementara masyarakat hanya “mengamini saja”. Hal ini mengakibatkan timbulnya keputusan dan kesepakatan yang adakalanya

tidak mewakili kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan biasanya masyarakat hanya diam tanpa memberikan reaksi yang eksplisit. Akibatnya partisipasi masyarakat terhadap kehadiran suatu lembaga lokal hanyalah sekedar formalitas belaka dan kurang mengakar.

Sisi lemah yang lain adalah adanya sikap kurang beraninya mereka (baca: Pengelola/Pengurus Lembaga Lokal) untuk menanggung risiko. Hal ini menyebabkan adakalanya lembaga lokal di pedesaan kurang berani melakukan terobosan yang inovatif. Pengaruhnya berupa tidak dinamisnya kinerja lembaga lokal. Eksistensi lembaga lokal seakan-akan hanya “berjalan di tempat” dan tidak mampu menjawab dinamika persoalan serta tantangan yang selalu berkembang di dalam masyarakat. Kondisi ini lebih diperparah oleh adanya ketergantungan lembaga lokal pada “restu” pemuka masyarakat atau elite desa. Efeknya adalah berupa terjadinya distorsi dalam otonomi lembaga lokal untuk memberdayakan diri. Di lain pihak, elite lokal itu sendiri kurang atau bahkan tidak memahami setiap persoalan, tantangan dan peluang yang ada dan imbasnya adalah terjadinya situasi stagnasi dalam proses kreatif lembaga lokal.

Nilai-nilai lokal yang hidup misalnya tenggangrasa, ewuh pakewuh, dan lain-lain, seringkali menghambat terobosan kreatif dan inovatif yang akan dilakukan

tuntas. Lembaga lokal juga acapkali hanya berkuat pada persoalan yang kurang prinsip dan urgent. Eksekusinya menjadikan suatu persoalan yang lebih prinsip dan mendesak untuk segera diselesaikan terbelenggu dan tidak terurus. Kurang kuatnya kemampuan lembaga lokal dalam mengatasi aneka persoalan yang rumit dan kompleks, serta ketidakmampuannya dalam memformulasi suatu solusi yang tepat membawa pengaruh yang signifikan bagi keberadaan lembaga ini dalam bentuk terdegradasi eksistensi dan kredibilitasnya dalam suatu sistem sosial. Untuk itulah perlu kiranya dilakukan suatu intervensi kreatif dan inovatif namun tidak mengurangi otonomi dan kemandirian lembaga itu, agar fungsi dan peran lembaga lokal ini dapat lebih optimal dalam memberdayakan masyarakat secara komprehensif.

INTERVENSI KREATIF DAN INOVATIF UNTUK MENGEMBALIKAN KREDIBILITAS LEMBAGA LOKAL

Kalau difungsikan sebagaimana mestinya, institusi lokal merupakan institusi mediasi yang dapat memberdayakan individu pada tingkat lokal agar mereka tidak mengalami keterasingan dalam menghadapi realitas makro. Realitas sosial yang serba makro ini merupakan ciri utama dari lembaga modern, seperti Korporasi Perusahaan Raksasa, Konglomerasi dan Kolusi Kaum Pemilik Kapital, Organisasi Tenaga Kerja dengan

skala besar, birokrasi dan administrasi Negara, partai-partai politik dan profesi lain yang terorganisasi. Realitas makro tersebut cenderung mengalienasikan dan mensubordinasi individu karena tidak menolong dalam proses pemaknaan dan pengidentifikasian individu (Tjokrowinoto, 1986).

Bila seorang individu secara langsung berhadapan dengan lembaga-lembaga raksasa tersebut tanpa menggunakan institusi mediasi maka ada kecenderungan individu itu merasa *powerlessness*. Individu mengalami ketidakberdayaan sebab keberadaan realitas makro itu sebagai kendala dan seolah-olah hanya memberikan dua alternatif, melakukan konformitas atau mengalami keterasingan. Sebagai contohnya seorang petani gurem yang protes terhadap pengusaha agribisnis karena menyerobot lahannya. Seandainya petani tadi protes bersama-sama dengan petani lainnya yang senasib dengan menggunakan wadah institusi tertentu, misalnya kelompok tani, maka protesnya akan mendapat respons dari yang berkepentingan.

Apabila institusi mediasi dapat diakui dan didayagunakan dalam pengambilan kebijakan publik, khususnya untuk mengatasi aneka persoalan pada konteks lokal maka individu anggota suatu komunitas akan merasa lebih "at home", sehingga berbagai kebijakan publik yang telah dirumuskan akan lebih bermakna bagi para individu.

sehingga berbagai program pemberdayaan masyarakat akan dapat berlangsung secara berkesinambungan.

Namun tidak tertutup kemungkinan karena keberadaan yang cukup strategis, lembaga ini juga akan dikooptasi oleh Negara. Dalam masa Orde Baru melalui jargon-jargon pembangunan yang dilontarkan pemerintah, juga sering memperalat lembaga mediasi khususnya institusi lokal yang ada di pedesaan baik formal maupun informal. Institusi lokal sebagai lembaga mediasi sering dimanfaatkan pemerintah waktu itu sebagai instrumen mobilisasi, semisal lembaga Rukun Tetangga (RT) yang secara ideal merupakan *Neighborhood governance* (Nugroho, 2001), dalam kenyataannya lebih merupakan instrumen mobilisasi sumber daya masyarakat. Oleh karena itu, perlu dijaga agar institusi mediasi ini tidak terkooptasi dan keberadaannya benar-benar dapat memberdayakan individu.

Pemanfaatan lembaga lokal sebagai suatu institusi mediasi berangkat dari landasan ideologis yang menempatkan institusi mediasi sebagai sarana pember-dayaan masyarakat adalah sebuah upaya mencari jalan tengah antara perspektif kanan konservatif dan kemandegan cara pandang kiri radikal. Pilihan ini juga mengandaikan bahwa jalan tengah ini tidak akan menimbulkan gejolak yang akan mengganggu proses pemberdayaan masyarakat dan

dapat menghindarkannya dari hukum "Darwinisme Sosial".

Institusi lokal ketika menjalankan perannya sebagai suatu mediating structures, dapat memfungsikan diri sebagai suatu instrumen penyeimbang ketika rakyat diharapkan pada sebuah krisis, ketika individu berada pada situasi dikotomi atas kehidupan publik dan privat. Dikotomi itu pada hakekatnya merupakan sebuah krisis politik sebab realitas makro cenderung meniadakan makna personal. Pada konteks inilah peran institusi lokal sebagai lembaga mediasi sangat dibutuhkan karena institusi mediasi tersebut dapat didayagunakan dalam proses pemaknaan. Institusi mediasi di satu sisi memberikan makna privat sedangkan pada sisi lain memiliki makna publik, sehingga merupakan sarana transfer makna dari privat ke publik atau sebaliknya. Posisi strategis yang dimiliki institusi lokal sebagai lembaga mediasi ini cenderung mengurangi alienasi bagi individu dan mengurangi ancaman keberadaan public orders. Untuk itu, tentu saja dibutuhkan proses pelembagaan yang nyata pada struktur-struktur antara ini.

Manakala eksistensi lembaga perantara ini menguat dan dapat diakui dalam proses pengambilan kebijakan publik, maka individu dalam susunan politik (Political Order) tidak akan tercerabut dari akar nilai dan realitas kehidupannya. Implikasinya, gejala krisis legitimasi politik yaitu hilangnya landasan moral dari

akan mendapat tempatnya dan kesepakatan politis dapat dikedepankan pada gilirannya atmosfir demokrasi akan lebih kokoh dan mapan.

Iklim demokrasi seringkali dihambat oleh erosi makna (individual) yang terjadi dalam lembaga modern. Situasi ini mengakibatkan struktur mediasi menjadi krusial untuk memperkuat akar demokrasi pada level akar rumput. Eksistensi struktur mediasi itu membutuhkan penguatan kelembagaan pada struktur politik yang ada, sebab institusi mediasi ini mempunyai kapasitas untuk melakukan penyesuaian dan pelontaran gagasan baru di bawah kondisi yang fluktuatif dan berubah-ubah. Klaim Edmund Burke yang terkenal “Ikatan persaudaraan kecil milik masyarakat merupakan prinsip pertama dari kasih sayang publik perlu dikedepankan” dalam konteks ini. Dalam hal ini Burke mengingatkan perlunya komunitas kecil atau “little platoon” dalam masyarakat luas (society). Durkheim juga melukiskan kehidupan modern yang ditandai “prahara” ketika modernisasi cenderung menyapu bersih “little aggregations” yaitu orang-orang sebelumnya menemukan komunitas yang hangat, selanjutnya mereka hidup dalam negara yang bersifat massa individual. Meskipun dengan bahasa yang berbeda Tonnies, Weber, Samuel, Cooley, Veklen menganalisis aspek-aspek modernisasi dengan dilema yang

kurang lebih sama yaitu keterasingan individu atas sektor publik. Robert Nisbet juga berargumen bahwa lenyapnya komunitas tidak saja membuat ketidakberdayaan individu tetapi sekaligus mengancam masa depan demokrasi.

Pemberdayaan institusi lokal sebagai bagian dari struktur mediasi adalah suatu hal yang mutlak dilakukan. Upaya ini merupakan reaksi yang relevan atas arus modernisasi yang menciptakan perasaan ketidakberdayaan manusia karena mereka telah dikontrol oleh rezim yang tidak mereka kenal secara dekat dan penekanan atas nilai-nilai rezim yang mereka sering tidak saling berbagi. Seruan dari paradigma ini adalah seyogyanya kebijakan publik mengakui, menghormati dan memberdayakan kelembagaan-kelembagaan itu. Sebab lembaga ini merupakan ekspresi dari nilai-nilai dan kebutuhannya orang-orang dalam masyarakat dan juga hal ini disebabkan karena lembaga itu berskala orang (People Sized Institution).

Persoalannya adalah bagaimana strategi yang paling relevan dan signifikan untuk mengembalikan fungsi dan peran lembaga lokal sebagai struktur mediasi di tengah arus perubahan sosial saat ini. Untuk itu dibutuhkan suatu intervensi yang terencana dan terukur dan tetap konsisten memperhitungkan nilai dan kearifan lokal yang hidup di tengah masyarakat. Revitalisasi institusi

dinamika gerak kelembagaan dimunculkan agar direspon secara konstruktif dan pada gilirannya rakyat dapat merasakan kegunaan dan manfaat institusi lokal dalam semua penyelesaian persoalan yang melingkupi hidupnya. Adapun langkah-langkah operasional di dalam upaya revitalisasi institusi lokal adalah:

Optimalisasi Budaya Diskusi Publik

Diskusi publik yang sebetulnya merupakan warisan sistem politik Yunani (Kehidupan dalam Polis ketika demokrasi bersifat langsung) kurang terjadi dalam proses pengambilan kebijakan pada tingkat lokal. Dalam dinamika politik yang mengalami distorsi pada saat ruang publik telah diintervensi oleh kekuatan politis negara (khususnya pada masa Orde Baru) mengakibatkan opini publik yang muncul adalah bukan opini masyarakat tetapi justru opini elite politik atau negaranya. Akibatnya, keputusan teknis bukan didasarkan atas diskusi dan opini publik tetapi didasarkan pada diskusi dan opini elite politik dan melalui mekanisme birokrasi serta berperannya stabilitasi politik yang semu. Opini elite tersebut ditransfer ke ruang publik sehingga seolah-olah menjadi opini publik. Dengan demikian dapat diinterpretasikan bahwa gerakan pemberdayaan masyarakat lebih didasarkan pada kepentingan elite politik daripada kepentingan masyarakat luas. Ini merupakan “sisi gelap” dari upaya pemberdayaan masyarakat dan perlu mendapat pencerahan dengan

cara mewujudkan political empowerment sehingga mekanisme diskusi publik dapat ditegakkan. Untuk ini budaya debat publik harus ditumbuhkembangkan pada tingkat lokal. Lembaga lokal harus dibiasakan mengakomodasi tradisi itu secara maksimal, dominasi peran elite lokal dalam penentuan kebijakan lokal harus dikurangi, dan partisipasi warga harus dioptimalkan. Dengan diskusi publik yang intens akan terbentuk suatu opini publik yang signifikan. Keberadaan opini publik ini akan dapat dipakai sebagai sarana kontrol atas keputusan politik yang dicanangkan dan dapat mengawasi pelaksanaan setiap kebijakan yang diambil. Dengan cara ini diharapkan masyarakat lokal dapat terhindar dari dominasi dan eksploitasi politik elite lokal, sekaligus memposisikan institusi lokal sebagai forum dialog yang representatif bagi warga untuk mengkritisi fenomena yang terjadi di sekelilingnya.

Pemberdayaan Politik dan Ekonomi Masyarakat Akar Rumput

Mengatasi kemiskinan pada hakekatnya merupakan upaya memberdayakan orang miskin untuk dapat mandiri baik dalam pengertian ekonomi, budaya, dan politik. Kemiskinan dalam segala bidang merupakan *multidimensional* yang penanggulangannya tidak dapat hanya dengan pemberdayaan ekonomi tetapi juga harus dengan strategi *multidimensional*. Pemberdayaan politik bagi lapisan miskin merupakan suatu yang tidak

besar terkategori miskin pada dasarnya merupakan lapisan yang mempunyai potensi politik tetapi karena berbagai hal suara mereka terpendam dalam struktur politik. Agar mereka dapat lari dari problema kemiskinannya itu, maka pemberdayaan politik diperlukan, sehingga mereka akan mampu bersuara dalam struktur politik khususnya pada tingkat lokal. Semakin tinggi akses politik yang dimiliki oleh lapisan miskin maka akan semakin tinggi pula akses ekonomi yang dimiliki, sehingga pada akhirnya diharapkan mereka dapat mengentaskan diri sendiri dari problema kemiskinan yang mereka hadapi. Dengan menguatnya status ekonomi ini pula maka mereka akan memiliki posisi tawar yang tinggi dalam setiap formulasi kebijakan. Dengan cara ini pula maka secara politis keberadaan mereka akan semakin mewarnai dan mempengaruhi arah kebijakan yang ditentukan, agar mengarah pada upaya memperjuangkan dan membela kepen-tingannya. Dalam kondisi ini posisi mereka tidak lagi semata-mata objek tetapi subjek yang ikut menentukan arah kebijakan lokal agar berdimensi penguatan dan bukan dominasi ataupun eksploitasi. Dan dalam kondisi ekonominya yang mapan maka kiprah mereka dalam dinamika lembaga lokal akan semakin optimal.

Membangun Kesadaran Kritis Masyarakat

Pemberdayaan institusi lokal adalah suatu aktivitas yang paralel dengan upaya memberdayakan

masyarakat secara keseluruhan. Dengan adanya penguatan segala lini pada semua aspek kehidupan suatu komunitas akan menciptakan sosok masyarakat yang mandiri, otonom, dan memiliki prinsip. Upaya penguatan tersebut pada hakekatnya bertujuan menekan perasaan ketidakberdayaan masyarakat akar rumput bila berhadapan dengan struktur sosial politik baik pada skala nasional maupun lokal. Langkah konkrit dalam upaya pemberdayaan ini adalah berupa peningkatan kesadaran kritis atas posisinya dalam struktur sosial politik tempat warga tersebut berdomisili. Tanpa adanya kesadaran kritis dari rakyat itu sendiri mereka akan tetap bersifat tidak berdaya dan cenderung akan menyerah pada keadaan. Dengan adanya kesadaran kritis ini pula, maka dapat dilakukan suatu upaya memutus hubungan yang bersifat eksploitatif terhadap mereka. Pemutusan hubungan ini hanya dapat dilakukan manakala terjadi reformasi sosial, budaya, dan politik. Kesadaran mereka dibiarkan muncul dan bersamaan dengan itu mereka dibiarkan pula melakukan reorganisasi dalam rangka meningkatnya produktivitas kerja dan kualitas hidupnya. Dengan cara ini, maka warga akan memanfaatkan lembaga lokal sebagai suatu media yang akan menjadi instrument mereka dalam artikulasi semua persoalan dan kepentingannya, sekaligus wahana untuk formulasi solusinya. Agar institusi lokal dapat dijadikan sarana

di sekitarnya bukan merupakan takdir tetapi sebagai penjelmaan dari konstruksi sosial. Untuk menciptakan kesadaran politik tentang hal itu maka di sinilah perlu kesadaran kritis itu muncul dan berkembang dalam hidup kesehariannya.

Maksimalisasi Komunikasi Politik Dua Arah

Agar sosok institusi lokal yang berdimensi demokratis dapat terwujud dengan baik, maka merealisasikan perumusan pembangunan komunitas dengan melibatkan masyarakat akar rumput harus dilakukan. Sebagai contoh, bagaimana merealisasikan program Inpres Desa Tertinggal (IDT) dengan perumus utama proyek itu adalah warga akar rumput. Aktivitas ini hanya dapat terwujud kalau komunikasi politik dua arah antara pemegang kekuasaan kelompok-kelompok dan person-person strategis dan masyarakat akar rumput tidak terdistorsi. Apabila komunikasi politik dua arah ini terdistorsi maka rumusan pembangunan hanya mencerminkan kepentingan elite politik dan bukan rakyat. Terciptanya komunikasi politik dua arah ini hanya dapat berlangsung manakala institusi lokal sebagai lembaga mediasi dalam menjalankan peran sosialnya tidak terkooptasi oleh kepentingan elite politik. Institusi lokal harus mampu mewujudkan fungsi sosialnya dengan cara mengoptimal-kan keberadaannya sebagai struktur mediasi dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan

sosialnya. Dengan cara ini maka institusi lokal akan dapat menjadi kunci dari struktur mediasi dalam memperjuangkan kepentingan warga yang akan menghasilkan sesuatu yang bermakna bagi tiap individu yang ada pada komunitas itu. Institusi lokal tersebut dapat tampil kuat dan mampu sebagai sarana untuk mencapai keadilan yang lebih besar bagi semua warga, dengan cara membangun sebuah sistem komunikasi politik yang berimbang, harmonis, dan konvergensi.

Meluruskan Kesadaran Salah dari para Agen Pemberdayaan Masyarakat Desa

Selama ini ditengarai bahwa para agen pembaharuan atau pemberdayaan masyarakat selalu mempunyai kesadaran yang salah tentang masyarakat desa. Anggapan bahwa masyarakat desa adalah tidak berdaya, malas, bodoh, tidak inovatif dan tidak kreatif, miskin, dan tradisional (kolot), menjadi sebab utama kegagalan upaya pemberdayaan masyarakat desa pada umumnya dan revitalisasi fungsi institusi lokal pada khususnya. Pandangan semacam ini sudah harus dibuang. Persepsi yang berangkat dari sikap under estimate ini akan berimplikasi pada pandangan yang memposisikan masyarakat desa sebagai warga negara yang tidak perlu dilibatkan dalam kegiatan penentuan kebijakan apapun yang ditujukan pada dirinya. Tentu saja hal ini akan berdampak pada arah penentuan kebijakan yang hanya bersifat satu arah, hegemoni,

fenomena di sekitarnya. Untuk itu paradigma ini harus diluruskan sehingga warga masyarakat desa dapat kembali dilibatkan dalam setiap diskusi pada rangka memberdayakan dirinya secara aktif dan inovatif (Suwondo, 2002).

Penguatan *Civil Society* pada Tingkat Lokal

Kegagalan pemanfaatan institusi lokal untuk pemberdayaan masyarakat desa selalu ditimpakan pada warga masyarakat desa itu sendiri. Stigma klasik yang memosisikan warga desa sebagai sosok yang malas, bodoh, dan tidak inovatif dilekatkan pada keberadaannya dan dianggap faktor signifikan kegagalan itu. Situasi ini berdampak kebebasan, kemandirian, partisipasi dalam rangka pengembangan *civil society* oleh masyarakat desa menjadi tidak berkembang. Individu dan kelompok masyarakat tidak dapat berdialog dan berdiskusi secara bebas dan sepadan, maka terjadi sumbatan arus komunikasi yang dialogis. Pengaruh hal tersebut berupa keberadaan negara pada aras lokal yang tetap dominan dan otoriter atau bahkan masyarakat sipil yang bertindak anarkhis untuk memaksakan kehendaknya (Bolong, 2003). Untuk itu dibutuhkan suatu pendidikan politik agar warga masyarakat memiliki kesadaran tentang hak dan kewajibannya selaku warga negara. Dengan intervensi pendidikan politik yang sehat ini diharapkan warga menjadi lebih rasional dan tidak dikendalikan oleh sikap emosional sesaat.

Dengan tingginya kesadaran politik itu maka warga masyarakat akan lebih teratur, tertib dan sadar hukum, sehingga kondisi sebuah *civil society* terwujud secara nyata. Pada akhirnya keberadaan institusi lokal benar-benar akan dapat dipergunakan oleh warga secara maksimal untuk membangun kemandirian dan melayani berbagai kepentingan masyarakat bawah.

Usaha untuk Mendesentralisasi Kebijakan

Pola pengambilan keputusan yang selama ini bersifat top down dan sentralistik harus segera dihentikan dan beralih ke pola kebijakan yang memperhatikan aspek desentralisasi. Di aras desa, pola yang sama seperti itu harus segera dihentikan. Pihak pemerintah desa dapat mendelegasikan program pembangunannya pada kelompok-kelompok masyarakat (institusi lokal) yang membutuhkan dan dianggap mampu menangani. Aneka jenis bantuan dan dana pembangunan untuk desa seharusnya digunakan secara desentralisasi pada level desa demi mengembangkan tingkat partisipasi dan otonomi masyarakat. Untuk itu, institusi lokal dalam melakukan kegiatannya tidak boleh berdasarkan kepentingannya sendiri atau sekelompok kecil elite lokal namun harus lebih banyak menyerap aspirasi dan kehendak rakyat yang dijadikan dasar bagi proses-proses pengambilan keputusan (Antlov, 2001).

kebablasan membawa implikasi berupa termarginalisasikannya fungsi dan peran institusi lokal. Padahal keberadaan institusi ini sangat strategis dalam melakukan proses pemberdayaan masyarakat akar rumput. Untuk itu harus dilakukan suatu intervensi positif agar delegitimasi institusi tersebut dapat dieliminasi dan keberadaannya kembali mewarnai dinamika sosial politik suatu komunitas. Upaya itu dapat dilakukan dalam bentuk membiasakan tradisi diskusi publik, revitalisasi politik dan ekonomi kerakyatan, membangun kesadaran kritis masyarakat, memaksimalkan proses komunikasi politik dua arah, meluruskan persepsi keliru dari para agen pemberdayaan masyarakat desa, penguatan civil society pada aras lokal, dan upaya untuk mendesaintralisasikan kebijakan. Dengan cara ini maka posisi, peran, dan fungsi institusi lokal dapat dikembalikan seperti semula dan pada gilirannya

eksistensinya dapat kembali mewarnai dinamika sosial, politik, pada konteks lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Antlov, H. 2001. Village Governance: Post, Present and Future. *Jurnal Renai* 1 (2), April 2001, Pustaka Percik, Salatiga.
- Berger L.B. and R.J. Neuhaus. 1977. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. American Institute for Public Policy Research, Washington.
- Bolong, B.O.C.D. 2003. *Problema Pembangunan Masyarakat Lokal*. Penerbit Yayasan Pancaran Kasih, Yogyakarta.
- Tjokrowinoto, M. 1986. *Alternatif Perencanaan Pembangunan Sosial Budaya*. Dalam: Soedjatmoko, et al., *Masalah Sosial Budaya 2000*. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Nugroho, H. 2001. *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- . 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Suwondo, K. 2002. *Perubahan Pola*