

PENGEMBANGAN KAPASITAS RUKUN TETANGGA/RUKUN WARGA SEBAGAI ORGANISASI 'AKAR RUMPUT' DALAM ERA DESENTRALISASI LUAS

Tri Widodo W. Utomo dan Betha Miranti Andalina

PKP2A III LAN Samarinda, Jl. MT Haryono No. 36 Samarinda,

Telp. (0541) 768231, Email: mas_tri@yahoo.com

The Capacity of Neighborhood and Hamlet Associations as Grass-root Organizations in the Asymmetrical Decentralization Era

In line with the current socio-economical dynamic, grass-root organizations become more and more important. The formation of grass-root organizations should be complemented by the process of building their capacity so that the grass-root organizations positively bring in horizontal and vertical impacts. Among other elements of village government apparatus, which holds important roles, are Neighborhood and Hamlet Associations. Their existence and functions as grass-root organizations represent one main component of community-centered local government. The associations constitute the front-liners in giving services to community due to their closeness to the community. Therefore, capacity development for these grass-root organizations becomes an immediate necessity that needs positive response. A concrete policy should be formulated to leverage their existence and and functions so that they can contribute to the socio-economic development. Although structurally they are not part of local government institutions, their roles are embedded with the main functions of local government

Keywords: capacity, grass-root, asymmetrical autonomy, embedded autonomy

A. PENDAHULUAN

Beberapa tahun belakangan ini beragam peristiwa sosial marak terjadi di Indonesia, seperti isu bom, terorisme, penculikan anak, atau merebaknya wabah penyakit (lumpuh layu, busung lapar, flu burung dan sebagainya). Dari peristiwa tersebut, masyarakat sering tidak mengetahui atau menyadari bahwa hal itu benar-benar telah terjadi di lingkungan mereka. Masyarakat baru mengetahui setelah peristiwa tersebut menjadi *hot news* di media massa baik televisi, koran maupun majalah. Padahal seharusnya justru lingkungan terdekat yang paling mengetahui apa yang terjadi di sekitarnya, dari mulai tetangga, Rukun Tetangga dan Rukun Warga (RT/RW), hingga Kelurahan. Fenomena seperti ini jelas sangat tidak menguntungkan dalam iklim desentralisasi yang menghendaki terjadinya penguatan kapasitas masyarakat untuk merespon setiap peristiwa dan menentukan jalan keluar terbaik bagi lingkungannya.

Sayangnya, fenomena seperti itu sulit dihindari. Terjadinya perubahan pergaulan sosial di lingkungan kita dari semula keakraban, kekeluargaan, saling bertegur sapa bila bertemu, saling bertanya kabar kini mulai dirasakan berbeda. Sebagian besar individu khususnya yang tinggal di perkotaan - yang memiliki tingkat kepadatan dan mobilitas tinggi - masyarakatnya cenderung bersifat individualistis dan menarik diri dari kehidupan bermasyarakat. Kepadatan membuat orang mencari ruang yang kosong dan akhirnya tumbuhlah sifat individualis dan juga orang cenderung menarik diri dari kegiatan-kegiatan dalam masyarakat seperti rapat RT yang hanya dihadiri sebagian saja penduduk kampung. Berkurangnya komitmen terhadap kelompok masyarakat yang lebih luas, -

meskipun dalam kelompok yang lebih kecil terjadi sebaliknya - terjadi pada sebagian besar orang-orang yang tinggal di kota (Gibbs, 1971). Hal ini membawa dampak terjadinya komunikasi yang tidak efektif dimana individu cenderung bersikap 'semau gue' dan pada akhirnya mengakibatkan putusnya komunikasi di lingkungan terdekat.

Untuk mengurangi peristiwa demikian, sekarang ini banyak kelompok sosial atau forum warga dibentuk oleh masyarakat pada suatu lingkungan tertentu. Forum warga ini merupakan penguatan institusi warga (*neighborhood organization*), yang merupakan salah satu elemen *civil society* selain LSM, organisasi massa, organisasi profesi, media-massa, lembaga pendidikan, serta lembaga lain yang tidak termasuk dalam ranah politik (*state actors*) dan ekonomi (*private sector*). Keberadaan forum warga menjadi sangat penting dalam konteks perwujudan demokrasi. Pembentukan kelompok atau organisasi pada tingkat akar rumput (*grassroot organization*) ini mesti diimbangi dengan proses pengembangan kapasitas yang memadai, sehingga keberadaannya benar-benar memiliki *dampak horizontal* berupa manfaat yang lebih dirasakan anggotanya, maupun *dampak vertikal* berupa dukungan kelompok tersebut kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Dengan demikian, meski secara struktural tidak menjadi bagian dari pemerintahan, namun peran organisasi akar rumput benar-benar dapat menyatu dengan tugas pokok pemerintahan di suatu daerah (*embedded autonomy*)¹.

B. PERUBAHAN LINGKUNGAN KEBIJAKAN

Perubahan kebijakan pemerintahan di Indonesia membawa implikasi luas bagi daerah-daerah sampai ke tingkat desa dan kelurahan, bahkan hingga tataran kehidupan bertetangga. Pada masa pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 tahun 1979, pemerintah desa memegang peranan yang hegemonik dan dominatif. Namun pada tahun 1999, terjadi pergeseran lokus politik dari pusat ke daerah dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang mengharuskan pemerintah desa membagi perannya dengan kekuatan-kekuatan politik dan/atau kemasyarakatan lain di desa/kelurahan atau tingkat yang lebih rendah lagi. Sayangnya, belum lagi mantap pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, hadir UU No. 32 Tahun 2004 dengan membawa sedikit semangat resentralisasi seperti di masa UU No. 5 Tahun 1974 jo. UU No. 5 Tahun 1979.

Perubahan kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi dan demokratisasi tidak terlepas dari tuntutan global dalam pengelolaan pemerintahan dengan mengedepankan semangat pemberdayaan dan kemandirian yang ditandai dengan nilai-nilai keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas. Dalam hal ini, pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam pengelolaan pemerintahan, namun harus menyertakan kekuatan-kekuatan sosial politik lain seperti lembaga politik, masyarakat sipil dan pasar (pelaku dunia usaha). Kerjasama antara ketiga pilar atau aktor-aktor sosial politik ini diharapkan akan bisa mewujudkan tata pemerintahan yang baik, khususnya di tingkat daerah (*good local governance*).

Di sisi lain kebijakan yang sering berubah menuntut pemerintah desa dan/atau kelurahan untuk memahami pergeseran-pergeseran di level struktural dan internal. Dalam tingkatan struktural, perlu dibangun pemahaman mengenai perubahan hubungan kelembagaan di desa/kelurahan sekaligus beberapa kewenangan yang seharusnya dibagi pada elemen-elemen sosial politik di desa/kelurahan. Pemerintah desa harus mampu

¹ Untuk memahami konsep tentang *embedded autonomy* ini, baca: Peter B. Evans, 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press. Secara umum '*embedded autonomy*' dapat dimaknakan sebagai otonomy birokrasi pemerintahan yang memiliki keterkaitan erat dengan kelompok masyarakat (*non-state*) ataupun aktor pemerintah (*state actors*) yang secara bersama-sama melakukan perumusan dan mewujudkan tujuan pembangunan untuk kepentingan yang lebih luas.

membaca pergeseran yang mengarah pada otonomi desa dan demokratisasi desa. Dengan kata lain, perlu dilakukan penataan kelembagaan (*institutional arrangement*) untuk memperkuat kapasitas lembaga-lembaga sosial politik di tingkat akar rumput. Sedangkan di level internal, perubahan konstelasi kebijakan itu menyangkut kemampuan individual dari pemerintah desa/kelurahan dalam mengelola pemerintahan. Tanpa perbaikan pada kapasitas personal ini (*personal mastery*), maka *good governance* di tingkat *grassroot* sulit untuk diwujudkan.

Salah satu unsur pemerintahan desa/kelurahan yang jarang disinggung dalam kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun sebenarnya memegang peranan vital adalah RT dan RW. Bahkan RT/RW sebenarnya merupakan ujung tombak pelayanan pada warga masyarakat karena kedekatannya dengan para konstituen. Sayangnya, selama ini RT/RW masih sebatas melaksanakan peran-peran administratif seperti pencatatan mutasi kependudukan, pembuatan surat-surat keterangan untuk pembuatan Kartu Tanda Penduduk/KTP atau kepentingan lainnya, serta pelayanan persuratan lainnya.

Dengan kata lain, keberadaan dan fungsi RT/RW selama ini cenderung kurang terpikirkan, padahal RT/RW merupakan salah satu komponen utama dalam konsep *community-centered local government*. Selain itu, karena kedekatannya dengan warga, Ketua RT/RW bisa dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih luas dan strategis seperti menjaring aspirasi warga, mendeteksi permasalahan sosial secara dini (misalnya kasus narkoba, gizi buruk dan isu kesehatan lainnya, bahkan kemungkinan lingkungan RT/RW dijadikan sebagai sarang teroris). Pada saat yang bersamaan, peran politis sebagai saluran penyampaian aspirasi warga juga harus diikuti dengan kemampuan RT/RW untuk melakukan advokasi kebijakan agar aspirasi warga tersebut bisa diakomodasi pada kebijakan desa/kelurahan atau kebijakan lembaga supra desa/kelurahan.

Mengingat perkembangan lingkungan kebijakan dewasa ini, yang secara langsung berdampak pada tuntutan perlunya pengembangan peran baru RT/RW yang lebih luas, maka pengembangan kapasitas (*capacity building*) bagi aktor-aktor ditingkat RT/RW dipandang memiliki nilai strategis yang tinggi. Dalam hal ini, pengembangan kapasitas RT/RW diarahkan pada terbangunnya kemampuan dan peran baru, misalnya dalam hal: Pendataan anjing/kucing/keras dalam rangka mengantisipasi rabies; Upaya pencegahan tindak kriminal (termasuk terorisme) dalam lingkup RT; Patroli ketertiban masyarakat (*social patrol*); Peningkatan kesadaran dan partisipasi terhadap kebersihan/lingkungan hidup; *Public campaign* dalam mensukseskan agenda politik seperti Pilkada; Mendorong terbentuknya '*knowledgable society*' atau '*learning society*'; Agen pertama dalam proses *conflict resolution*; dan sebagainya. Dengan demikian, fungsi RT tidak bersifat tradisional seperti pencatatan administrasi kependudukan (pindah/ lahir/mati, KTP/KK, dll) atau sebagai agen penjangkaran aspirasi (dalam siklus atau proses rakorbang/musrenbang) semata; tetapi jauh lebih strategis dan dapat menjadi alternatif Pola Kelembagaan Baru Pemda Otonom. Dan untuk mendukung fungsi-fungsi baru yang 'sangat berat' tadi, maka dapat diberlakukan pola '*competitive grant*' bagi RT/RW yang (dinilai) mampu menyusun (dan menjalankan) dengan baik. Pola ini perlu ditempuh sebagai pelengkap bagi pola pemberian dana operasional rutin baru RT/RW.

C. PERSPEKTIF TEORITIK PENGUATAN ORGANISASI AKAR-RUMPUT

E.F. Schumacher pernah menulis buku yang sangat terkenal berjudul '*Small Is Beautiful: Economics As If People Mattered*' (Blond & Briggs: 1973). Buku ini ditujukan untuk merespon gelombang ekonomi pasar yang didorong oleh kapitalisme global, namun akhirnya berkembang menjadi sebuah pemahaman umum bahwa segala sesuatu yang berukuran kecil, justru memiliki kelenturan dan efektivitas yang lebih tinggi. Demikian pula ketika

kita menganalisis manajemen pemerintahan dari sudut pandang 'kecil itu indah', maka unit organisasi yang lebih kecil akan memiliki kelenturan dan efektivitas yang lebih baik pula, dalam hal ini adalah RT dan RW.

Kita dapat belajar dari pengalaman beberapa negara maju tentang preferensi untuk membentuk pemerintahan yang 'kecil namun efektif'. Di Amerika misalnya, Bill Clinton sering mengatakan bahwa *the era of big government is over* (Clinton Aims, 1996: 258). Dalam paper berjudul *The Fate of Big Government in the US*, Mark Peterson (Governance: an International Journal of Policy and Administration, Vol. 13 No. 2, April 2000, Blackwell) menulis bahwa pada pertengahan tahun 1990-an, 60% penduduk menyarankan adanya 'pemerintahan yang lebih kecil dengan fungsi yang lebih sedikit'. Mereka percaya bahwa *the best government is the government that governs the least*. Salah satu implikasinya, sistem pemberian tunjangan bagi penduduk usia 60 tahun ke atas yang memiliki tanggungan, diganti dengan sistem *block grant* kepada negara bagian. Akibatnya, banyak perusahaan swasta yang kemudian mengajukan proposal untuk melaksanakan program yang baru (privatisasi).

Kajian yang lebih komprehensif untuk membatasi kekuasaan negara terdapat dalam buku berjudul *Limiting Leviathan* (Donal Racheter dan Richard Wagner, 1999). Dalam salah satu bab disebutkan bahwa abad 20 di Amerika adalah *the century of government*, sebagai sindiran atas terus berkembangnya pemerintah, yang dinilai telah menyalahi prinsip pembentukan negara oleh para pendirinya. Itulah sebabnya, pemerintah harus dibatasi tidak hanya dengan konstitusi, tetapi juga dengan cara lain seperti pembatasan hak memungut pajak dan hak mengeluarkan peraturan.

Dengan landasan konseptual seperti itu, maka upaya membangun rezim pemerintahan daerah yang efektif namun demokratis, dapat dimulai dari bawah (*governing from below*)². Menurut Almond (1984:152-153), komunitas lokal sangat tepat dijadikan titik awal karena problem politik dan pemerintahan cenderung dapat dipahami dalam pengembangan unit pemerintahan yang mengakar. Almond juga mengungkapkan bahwa demokrasi yang efektif terletak pada kemampuan individu untuk berpartisipasi ditingkat lokal, karena disinilah penduduk dapat mengembangkan beberapa kapasitas untuk menguasai berbagai masalah politik. Unsur kepuasan demokrasi justru terletak pada keterlibatan penduduk dalam jumlah besar di dalam proses kerja unit pemerintahan berskala kecil, baik dalam hubungannya dengan pemerintahan lokal, serikat kerja, koperasi atau bentuk aktivitas lainnya (Bryce,1921: 132).

Di masa Orde Baru situasi politik ditingkat arus bawah, selain tertinggal karena rendahnya intervensi program dari pemerintah, juga mengalami ketidakhadiran partisipasi politik aktif dalam arti sebenarnya (Hikam, 1996). Hal ini menyebabkan petani, buruh, bahkan kekuatan ditingkat komunitas mengalami stagnasi akibat pengawasan politik yang sangat represif melalui pengaturan kerjasama, kooptasi dan mobilisasi yang diorganisir. Begitu pula halnya dengan Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT). Kedua institusi ini sulit disebut sebagai *neighborhood organization* dalam arti sesungguhnya karena peran konkritnya yang lebih sebagai perpanjangan kepentingan pemerintah (kelurahan) ketimbang sebagai penyerap aspirasi masyarakat.

Karena berbagai keterbatasan itulah forum warga yang dapat didefinisikan sebagai tempat bertemunya seluruh warga atau unsur-unsur warga di satu lingkungan (komunitas) untuk membicarakan berbagai hal secara dialogis, terbuka, transparan dan demokratis guna mengatasi persoalan dan meningkatkan kerjasama antar warga,

² Untuk telaah yang lebih lengkap tentang konsep *governing from below*, lihat: Jeffery M. Sellers, *Governing from Below: Urban Regions and the Urban Economy*, 2002, Cambridge University Press.

termasuk peningkatan manfaat pembangunan, menjadi penting artinya. Forum warga merupakan upaya revitalisasi *neighborhood organization*. Forum warga merupakan upaya pemaknaan kembali partisipasi politik arus bawah.

Forum warga bersifat non formal karena pembentukannya tidak membutuhkan landasan hukum seperti akte pendirian, AD/ART, dll, namun justru dari forum warga tersebut mampu melahirkan kekuatan daya dorong luar biasa terutama terkait dengan intervensi terhadap *public policy*. Karena itu tak heran jika forum warga dinilai efektif sebagai wadah membangun demokrasi berbasis warga (*grass-roots democracy*) dengan keunggulan khas melakukan intervensi terhadap *local decision making*.

Oleh karenanya Pemerintah hendaknya melihat forum warga sebagai sumber dukungan (*resources*) efektif bagi penyelesaian berbagai agenda dan masalah pembangunan, bukan hanya sebagai sebuah organisasi massa yang membebani anggaran. Forum warga yang difasilitasi pembentukannya secara maksimal hingga mampu bekerja efektif akan memberi kontribusi positif bagi penyelesaian masalah warga di lingkungan sekitarnya. Disamping itu forum warga turut berperan sebagai wadah peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*) dibidang sosial dan politik.

D. SEJARAH SINGKAT RUKUN TETANGGA (RT)

Masyarakat tradisional Indonesia sebenarnya telah memiliki perkumpulan warga yang sifatnya mandiri dan terlepas dari struktur pemerintahan negara. Sesuai dengan kodratnya manusia sebagai makhluk sosial, maka individu-individu dalam suatu lingkungan tertentu membentuk perkumpulan yang memudahkan mereka memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara jasmani maupun batiniah. Perkumpulan masyarakat ini memiliki istilah berbeda di setiap daerah di Indonesia dan belum memiliki kesamaan dalam hal penataan kependudukan.

Pada jaman penjajahan, terutama saat pengambilalihan kekuasaan oleh Jepang maka jabatan yang semula menggunakan bahasa Belanda diganti dengan bahasa Jepang. Misalnya Resident menjadi Shuchokan, Regent atau Bupati menjadi Kencho, Patih menjadi *Fuku Kencho* atau wakil *Kencho*, *Burgemeester* menjadi *Shicho*, Lurah menjadi *Kucho* dan carik menjadi *Fuku Kucho*. Organisasi dibawah kelurahan dikreasi baru yaitu *Asacho* dan *Kumicho*. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 maka semua hal yang berbau Jepang mulai dijauhi termasuk *Asacho* dan *Kumicho*. Namun sewaktu Kapten Ali Murtopo menjabat Kepala Staf Terorial di Divisi Diponegoro, organisasi *Asacho* dan *Kumicho* 'dihidupkan' lagi dengan nama Rukun Kampung (RK) yang sekarang dikenal dengan *Rukun Warga (RW)* dan *Rukun Tetangga (RT)*.

Mengutip Selo Sumarjan dalam artikelnya 'Kolonialisme, Feodalisme, Demokrasi' sebenarnya di tingkat perdesaan kita mengenal sistem rukun kampung dan rukun tetangga yang semula ditetapkan di Yogyakarta pada masa Sultan Hamengku Buwono IX. Sistem rukun kampung dan rukun tetangga itu semula diadakan di Kota Yogyakarta saja. Setelah Indonesia merdeka, sistem rukun kampung dan rukun tetangga itu disebarakan di seluruh Indonesia dan sampai sekarang menjadi bagian yang tidak terpisahkan lagi dari pemerintahan kelurahan di kota dan pemerintahan desa di luar kota (Guntur Subing, *Potret Buram Bahasa-Budaya Lampung*).

Rukun Warga (RW) adalah pembagian wilayah di Indonesia di bawah Dusun atau Lingkungan. Rukun Warga bukanlah termasuk pembagian administrasi pemerintahan, dan pembentukannya adalah melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Desa atau Kelurahan. Rukun Warga dipimpin oleh Ketua RW yang dipilih oleh warganya. Dewasa ini banyak pemilihan ketua RW di Indonesia yang dilakukan mirip dengan Pemilihan Presiden atau Pemilihan Kepala

Daerah, dimana terdapat kampanye dan pemungutan suara.

Sebuah RW terdiri atas sejumlah Rukun Tetangga (RT). Berarti RT merupakan pembagian wilayah di Indonesia di bawah Rukun Warga. RT pun tidak termasuk dalam pembagian administrasi pemerintahan. Pembentukan RT dilakukan melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Desa atau Kelurahan. Rukun Tetangga dipimpin oleh Ketua RT yang dipilih oleharganya. Sebuah RT terdiri atas sejumlah rumah (kepala keluarga).

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2001 tentang Penataan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Sebutan Lain disebutkan bahwa Rukun Tetangga selanjutnya disingkat RT atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Desa dan Kelurahan. Sedangkan Rukun Warga disingkat RW atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya yang ditetapkan oleh Desa dan Kelurahan.

Pada RT/RW terdapat aturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang dibuat untuk menertibkan kehidupan bersama di lingkungan RT/RW. Dalam aturan tersebut biasanya memuat kewajiban-kewajiban warga menyangkut kerukunan, keamanan, dan kenyamanan lingkungan. Aturan-aturan tertulis yang terdapat di RT/RW antara lain: setiap kepala keluarga wajib memiliki Kartu Keluarga (KK); warga baru (pendatang) harap melaporkan diri kepada Ketua RT; warga lama yang pindah wajib melaporkan diri kepada Ketua RT; warga yang telah berumur 17 tahun wajib memiliki KTP (Kartu Tanda Penduduk); tamu yang menginap wajib melaporkan diri kepada Ketua RT; setiap kepala keluarga wajib membayar iuran yang telah disepakati (iuran RT, iuran RW, iuran sampah, pembangunan, dan sebagainya); setiap warga wajib menjaga kerukunan, keamanan, kebersihan, dan kenyamanan lingkungan.

Di samping itu ada pula aturan yang tidak tertulis atau biasa disebut norma. Norma yang berlaku di masyarakat antara lain norma adat/kebiasaan, norma agama, norma kesopanan, dan norma kesusilaan. Misalnya, bila ada tetangga yang sakit warga lain menengoknya, tradisi melayat apabila ada warga yang meninggal dunia, serta setiap warga wajib datang pada pertemuan RT. Apabila anggota masyarakat melanggar salah satu norma tersebut, maka sanksinya adalah akan dikucilkan atau menjadi bahan pembicaraan orang lain.

E. DASAR KEBIJAKAN RUKUN TETANGGA/RUKUN WARGA (RT/RW)

Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) pada masa pemerintahan orde baru pernah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983. Selanjutnya pada masa reformasi dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 4 Tahun 1999 tentang pencabutan beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Instruksi Menteri Dalam Negeri mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa, maka Permendagri Nomor 7 Tahun 1983 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2001 tentang Penataan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Sebutan Lain, diatur mengenai Rukun Tetangga dan Rukun Warga atau sebutan lain. Oleh Pemerintah Daerah sebagaimana amanat Keputusan Presiden No. 49/2001 ditetapkan suatu Peraturan Daerah yang mengatur tentang pedoman pembentukan, tata cara pemilihan pengurus, hak dan kewajiban, tugas dan fungsi, masa bakti, syarat-syarat menjadi pengurus, musyawarah anggota, keuangan dan kekayaan RT dan RW atau sebutan lain, untuk selanjutnya

dituangkan dalam Pengaturan Desa.

Untuk kasus Kalimantan Timur, salah satu Pemerintah Daerah yang dapat dilihat komitmennya dalam memperhatikan keberadaan RT/RW adalah Pemerintah Kota Tarakan dimana telah ditetapkan Perda No. 6/2002 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga.

**PERSANDINGAN KEPPRES NO. 49 TAHUN 2001
DENGAN PERDA KOTA TARAKAN NO. 06 TAHUN 2002**

No		Keppres No. 49 Tahun 2001	Perda No. 06 Tahun 2002
1	Pengertian	RT atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Desa dan Kelurahan.	RT adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan;
		RW atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya yang ditetapkan oleh Desa dan Kelurahan.	RW adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya yang ditetapkan oleh Kelurahan;
2	Pembentukan	Di Desa dan Kelurahan dapat dibentuk RT atau sebutan lain sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ditetapkan oleh Desa dan Kelurahan.	Di Kelurahan dapat dibentuk RT dan RW sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ditetapkan dengan Keputusan Lurah.
		Di Desa dan Kelurahan dapat dibentuk RW atau sebutan lain sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ditetapkan oleh Desa dan Kelurahan.	
3	Tugas RT	<ul style="list-style-type: none"> a. membantu menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah; b. memelihara kerukunan hidup warga; c. menyusun rencana dan melaksanakan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya murni masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> a. membantu menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat yang menjadi tanggung jawab Pemkot; b. memelihara Kerukunan hidup warga; c. menyusun rencana dan melaksanakan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya murni masyarakat.
	Fungsi RT	<ul style="list-style-type: none"> a. pengkoordinasian antar warga; b. pelaksanaan dalam menjembatani hubungan antar sesama anggota masyarakat dengan Pemerintah; c. penanganan masalah-masalah kemasyarakatan yang dihadapi warga. 	<ul style="list-style-type: none"> a. pengkoordinasian antar warga; b. pelaksanaan dalam menjembatani hubungan antar sesama anggota masyarakat dengan Pemerintah Daerah; c. Penanganan masalah-masalah kemasyarakatan yang dihadapi warga.
4	Tugas RW	<ul style="list-style-type: none"> a. menggerakkan swadaya gotong-royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya; b. membantu kelancaran tugas pokok LKMD atau sebutan lain dalam bidang pembangunan di Desa dan Kelurahan. 	<ul style="list-style-type: none"> a. menggerakkan swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayah setempat; b. membantu kelancaran tugas pokok LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat) dalam bidang pembangunan di Kelurahan.
	Fungsi RW	<ul style="list-style-type: none"> a. pengkoordinasian pelaksanaan tugas RT atau sebutan lain di wilayahnya; b. pelaksanaan dalam menjembatani hubungan antar RT atau sebutan lain dan antar masyarakat dengan Pemerintah. 	<ul style="list-style-type: none"> a. pengkoordinasian pelaksanaan tugas RT di wilayahnya; b. pelaksanaan dalam menjembatani hubungan antara RT dan antar masyarakat dengan Pemerintah Daerah.
5	Sumber Dana	<ul style="list-style-type: none"> a. bantuan Pemerintah Desa; b. bantuan Pemerintah Kabupaten/Kota; c. bantuan Pemerintah Propinsi; d. bantuan Pemerintah; e. bantuan lainnya yang sah. 	<ul style="list-style-type: none"> a. swadaya masyarakat; b. bantuan Pemerintah Kota; c. bantuan lainnya yang sah dan tidak mengikat.

Dari persandingan 2 (dua) peraturan tersebut terlihat bahwa RT/RW merupakan organisasi bentukan masyarakat secara mandiri dalam rangka meningkatkan peranan, pelayanan, dan kesejahteraan masyarakat. RT/RW merupakan organisasi paling bawah dan paling dekat dengan masyarakat yang memahami kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat di lingkungannya. RT/RW memiliki peran yang sangat besar, menentukan dan memiliki arti yang begitu penting. RT/RW tidak hanya mengemban fungsi-fungsi sosial, tetapi juga menjalankan serangkaian tugas yang dititipkan oleh Pemerintah, dengan kata lain membantu kelancaran tugas-tugas Pemerintah. Namun sayang, perhatian yang diberikan oleh Pemerintah selama ini masih sangat terbatas dan bahkan sebaliknya dimana Pemerintah hanya 'mengambil manfaat' dari keberadaan RT/RW tanpa mau mengetahui dan mengerti bagaimana keberadaan RT/RW sesungguhnya.

Dalam Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 06 Tahun 2002 turut dijelaskan pula mengenai tata cara pembentukan RT/RW dimana Pembentukan RT dimusyawarahkan dan dimufakatkan oleh Lurah bersama Kepala Keluarga dengan memperhatikan jumlah Kepala Keluarga dan jangkauan pelayanan di wilayah RT setempat, sedangkan Pembentukan RW dimusyawarahkan dan dimufakatkan oleh Lurah dengan Pengurus RT setempat. Hasil dari musyawarah dan mufakat tersebut ditetapkan dengan Keputusan Lurah yang baru dinyatakan berlaku setelah mendapat pengesahan Camat.

Adapun anggota RT merupakan penduduk setempat yang terdaftar pada kartu keluarga yang diwakili oleh Kepala Keluarga, dan anggota RW merupakan RT yang ada di lingkungan sekitarnya yang diwakili oleh pengurus RT. Dalam Perda Kota Tarakan Nomor 06 Tahun 2002 Pasal 4 disebutkan bahwa setiap RT terdiri dari paling banyak 50 (lima puluh) Kepala Keluarga, dan setiap RW terdiri dari sekurang-kurangnya 3 (tiga) RT.

Untuk kepengurusan RT/RW dilakukan melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan oleh panitia pemilihan, dimana pengurus RT tidak dapat merangkap sebagai pengurus RW. Kepengurusan RT terdiri dari Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan beberapa orang pembantu sesuai kebutuhan. Sedangkan kepengurusan RW terdiri dari Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan Seksi-Seksi sesuai kebutuhan.

F. PERANAN RUKUN TETANGGA/RUKUN WARGA (RT/RW)

Perubahan kebijakan pemerintahan di Indonesia membawa implikasi luas bagi daerah-daerah sampai ke tingkat desa dan kelurahan, bahkan hingga tataran kehidupan bertetangga. Pada masa pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979, pemerintah desa memegang peranan yang hegemonik dan dominatif. Namun pada tahun 1999, terjadi pergeseran lokus politik dari pusat ke daerah dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengharuskan pemerintah desa membagi perannya dengan kekuatan-kekuatan politik dan/atau kemasyarakatan lain di desa/kelurahan atau tingkat yang lebih rendah lagi. Namun, belum mantap dilaksanakannya UU Nomor 22 Tahun 1999, hadir UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan membawa sedikit semangat resentralisasi seperti di masa UU Nomor 5 Tahun 1974 jo. UU Nomor 5 Tahun 1979.

Adanya perubahan kebijakan menuntut pemerintah desa dan/atau kelurahan untuk memahami pergeseran-pergeseran di level struktural dan internal. Dalam tingkatan struktural, perlu dibangun pemahaman mengenai perubahan hubungan kelembagaan di desa/kelurahan sekaligus beberapa kewenangan yang seharusnya dibagi pada elemen-elemen sosial politik di desa/kelurahan. Pemerintah desa harus mampu membaca pergeseran yang mengarah pada otonomi desa dan demokratisasi desa. Dengan kata lain, perlu dilakukan penataan kelembagaan (*institutional arrangement*) untuk memperkuat kapasitas lembaga-lembaga sosial politik di tingkat akar rumput. Sedangkan di level

internal, perubahan konstelasi kebijakan itu menyangkut kemampuan individual dari pemerintah desa/kelurahan dalam mengelola pemerintahan. Tanpa perbaikan pada kapasitas personal ini (*personal mastery*), maka *good governance* di tingkat *grassroot* sulit untuk diwujudkan.

Salah satu unsur pemerintahan desa/kelurahan yang jarang tersentuh dan diperhatikan dalam kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah selama ini namun memegang peranan vital adalah Ketua (dan pengurus) RT dan RW. Keberadaan RT/RW sangat diperlukan dalam semua kegiatan kemasyarakatan dan merupakan ujung tombak pelayanan pada warga masyarakat karena kedekatannya dengan para konstituen. Fungsi RT/RW di samping melakukan fungsi-fungsi yang sifatnya pemberian pelayanan pada warga, juga melakukan fungsi koordinasi dan fungsi fasilitasi pada kegiatan tertentu, misal pada acara peringatan HUT RI setiap tanggal 17 Agustus.

Dalam sebuah wilayah yang cukup luas dengan jumlah penduduk cukup padat dan jumlah Rukun Tetangga (RT) yang dibentuk lebih dari 3 (tiga) RT, maka keberadaan RW menjadi penting dan dibutuhkan dalam rangka mempercepat akses pelayanan dan efektivitas pelaksanaan kegiatan kewargaan di wilayah RW tersebut. Sebaliknya, jika tidak ada keberadaan RW dalam karakteristik wilayah tersebut, akses masyarakat memperoleh kemudahan pelayanan akan sulit terpenuhi. Akibatnya warga yang akan mengurus berbagai kepentingan akan langsung berhubungan dengan kepala lingkungan atau langsung ke kelurahan. Namun kelemahannya dari segi kelembagaan lingkungan yang dikepalai seorang kepala lingkungan, pada kenyataannya di lapangan ternyata seorang kepala lingkungan kurang memiliki peran signifikan dalam pembangunan kemasyarakatan di wilayahnya.

Akhirnya, karena keberadaan RT/RW sangat penting dan memiliki kontribusi yang sangat nyata dalam menyukseskan berbagai program pemerintah, sudah saatnya pemerintah membuat peraturan yang dapat 'menghidupkan kembali' lembaga kemasyarakatan seperti RT/RW agar berjalan sesuai dengan dinamika sosial yang ada. Dalam arti, perlu disusun aturan terkait RT/RW yang meliputi teknis operasional maupun dari segi hukum sesuai dengan kondisi dan kebutuhan riil masyarakat.

Tanpa adanya pengantar RT/RW warga tidak akan bisa memperoleh pelayanan serta mengurus surat yang diperlukan seperti pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) baik di Kelurahan maupun instansi lainnya. Berdasarkan fungsinya, keberadaan RT/RW harus bisa mengkoordinir warga di lingkungannya, menjembatani hubungan antar warga serta menangani permasalahan yang dihadapi dalam hubungan tersebut, dan dapat menjadi contoh yang baik bagi warganya misal dalam kegiatan kerja bakti dimana pengurus RT/RW turun langsung dan mengajak warganya untuk turut berperan serta.

Namun sayang keberadaan pengurus RT/RW selama ini masih sekedar melakukan tugas yang sifatnya tradisional yaitu masih sebatas melaksanakan peran-peran administratif seperti pencatatan mutasi kependudukan, pembuatan surat-surat keterangan untuk pembuatan Kartu Tanda Penduduk/KTP atau kepentingan lainnya, serta pelayanan persuratan lainnya. Dengan kata lain, keberadaan dan fungsi RT/RW selama ini cenderung kurang terpikirkan dan tidak dioptimalkan padahal RT/RW merupakan salah satu komponen utama dalam konsep *community-centered local government*.

Walaupun demikian, meski selama ini para ketua RT dan RW bekerja tanpa honor sekalipun, mereka dengan ikhlas tetap melaksanakan tugasnya dengan baik. Sehingga tanpa ada bantuan dana dari Pemerintah pun sesungguhnya tidak akan pernah mengganggu keberadaan RT/RW. Kegiatan RT/RW sudah menjadi budaya kesepakatan warga, untuk menjalin hidup bersama, menjalin kepentingan bersama, dan menanggung

beban dan risiko bersama.

Selain itu, karena kedekatannya dengan warga, Ketua RT/RW semestinya bisa dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih luas dan strategis seperti menjaring aspirasi warga, mendeteksi permasalahan sosial secara dini (misalnya kasus narkoba, flu burung, gizi buruk dan isu kesehatan lainnya, bahkan ada kemungkinan lingkungan RT/RW dijadikan sebagai sarang teroris) serta menciptakan iklim yang kondusif dalam pelaksanaan pemilihan langsung (PEMILU) baik pemilihan kepala daerah maupun anggota legislatif.

Sehubungan dengan Pemilu, RT/RW juga turut berperan dalam mengatur proses persiapan pemilihan umum bersama-sama dengan KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara). Jadi tepat bila dikatakan bahwa RT dan RW adalah ujung tombak di lapangan yang menentukan suksesnya Pemilu. Namun sayang, KPU dan DPR ketika menyusun anggaran Pemilu 2004 mengabaikan peranan RT/RW sebagai ujung tombak Pemilu.

Berdasarkan pengalaman Pemilu Tahun 2004, secara normatif benar KPPS yang menjalankan pemilihan umum di semua TPS (tempat pemungutan suara) dari mencocokkan nama pemilih, mendaftarkan dan memberikan nomor untuk masuk ke bilik suara, mengumpulkan suara dan menghitungnya. Namun proses pendaftaran pemilih kacau balau, karena KPU menggunakan petugas honorer BPS yang tidak akrab dan tidak mengenal warga sebaik Pengurus RT dan RW. Kenyataannya banyak warga negara calon pemilih tidak terdaftar pada Pemilu Legislatif, karena penugasan pendaftaran diberikan kepada petugas BPS (Biro Pusat Statistik). Bukan saja belasan juta pemilih yang lolos (pada Pemilu Caleg hanya 141 juta dan Pilpres naik menjadi 157 juta pemilih), karena tidak diserahkan kepada pimpinan RT yang akrab dan mengetahui warganya, namun banyak kesalahan nama dan tempat lahir warga. Pada hari H saat Pemilu dilaksanakan, RT/RW juga menugaskan keamanan lingkungan (Hansip) untuk melakukan penjagaan selama sepekan menjaga keamanan TPS dan lingkungan (Rama Florenza, Sinar Harapan, Agustus 2004).

Pada saat yang bersamaan, peran politis sebagai saluran penyampaian aspirasi warga juga harus diikuti dengan kemampuan Ketua RT/RW untuk melakukan advokasi kebijakan agar aspirasi warga tersebut bisa diakomodasi pada kebijakan desa/kelurahan atau kebijakan lembaga supra desa/kelurahan.

Sejak maraknya isu bom dan terorisme di Indonesia, pemerintah mulai memberdayakan kembali peran Rukun Tetangga (RT) sebagai asosiasi paling dasar yang mengetahui kondisi masyarakat terdekatnya. Melalui penguatan peran RT, pemerintah mengharapkan agar setiap RT dapat lebih mengawasi pergerakan manusia yang bermukim di lingkungannya sehingga sedini mungkin dapat dideteksi kehadiran orang-orang yang terkait dengan kelompok teroris. Demikian pula dengan mewabahnya penyakit seperti flu burung, demam berdarah, malaria, dan sebagainya, RT/RW mulai diberdayakan lagi untuk mendata warganya mulai dari kronologis penyakit di suatu keluarga, kondisi rumah warga (bersih atau kotor), fasilitas sampah, hingga pada pendataan hewan peliharaan yang dimiliki.

Berdasarkan amanat pemerintah tersebut, masing-masing RT mulai membenahi diri pada tataran operasional. Dalam pelaksanaannya masing-masing RT terhalang beberapa kendala yaitu³ : administrasi, hukum, budaya, dan kualitas sumber daya manusia.

RT bukanlah bagian dari struktur pemerintahan sehingga tidak ada rentang komando dan kendali antara struktur pemerintahan pada tingkat terendah (kelurahan/desa)

³ Rukun Tetangga dan Lawan Terorisme : Alman Helvas Ali

dengan RT. Rukun tetangga pada dasarnya dibentuk oleh masyarakat yang hidup pada suatu lingkungan tertentu dan pengawakannya pun berbasis sukarela. Hubungan antara aparat struktur pemerintahan pada tingkat terendah dengannya bukanlah hubungan atasan bawahan, namun lebih pada hubungan kemitraan. Sebagai konsekuensi, apa yang dikehendaki oleh aparat pemerintah belum tentu dapat diterapkan begitu saja pada RT. Di samping itu, tidak ada semacam petunjuk standar pembinaan RT yang diterbitkan oleh pemerintah untuk menjadi acuan dalam hubungan antara struktur pemerintahan terendah dan RT.

RT tidak memiliki kekuatan hukum dalam bertindak mengawasi warganya kecuali menyangkut wajib lapor 2x24 jam bagi tamu atau pendatang baru di lingkungan RT tersebut. Jika hal tersebut tidak dilakukan, RT tidak dapat berbuat apa pun kecuali melaporkannya kepada aparat keamanan yaitu Polri karena RT sesungguhnya tidak memiliki aparat keamanan guna mengawasi lingkungannya, yang memiliki aparat keamanan adalah kelurahan atau desa dan kewenangannya pun sangat terbatas.

Di kota-kota besar, lingkungan pemukiman biasanya bersifat multikultural di mana bermacam orang dari beragam budaya hidup bersama di suatu lingkungan. Sehingga sudah pasti setiap RT biasanya merupakan lingkungan yang multikultural pula. Dalam lingkungan yang multikultural tersebut, pengurus RT dituntut pemahamannya akan latar belakang budaya yang beragam. Masalahnya adalah tidak jarang dijumpai bahwa tidak sedikit pengurus RT berasal dari lingkungan budaya yang berbeda dengan mayoritas warganya.

Selama ini pekerjaan menjadi pengurus RT/RW merupakan sebuah pekerjaan sosial (*social job*), pekerjaan pengabdian yang tidak bisa mengharapkan sesuatu pamrih darinya. Fakta menunjukkan bahwa kepengurusan RT bersifat sukarela sehingga tidak jarang yang menjadi pengurus RT adalah warga yang berminat saja. Oleh karena itu, saat masa jabatan ketua RT/RW berakhir, sudah menjadi kondisi umum dan menggejala di banyak daerah tentang 'sulitnya mencari pengganti' bukan karena tidak adanya kader yang memenuhi syarat tetapi lebih dikarenakan personal yang dipandang layak oleh masyarakatnya justru berkeberatan dengan berbagai alasan untuk mengemban tugas ini. Akibatnya sering ditemui terjadi suksesi di kepengurusan RT dari bapak kepada anak. Yang patut diperhatikan adalah tidak semua pengurus RT diisi oleh sumber daya manusia yang memadai, bahkan ada kesan kuat bahwa warga yang sumber daya manusianya tergolong memadai cenderung tidak ingin duduk di kepengurusan RT dengan alasan yang sifatnya klasik yaitu karena kesibukan kerja. Dalam kondisi seperti ini, terlebih lagi pada lingkungan yang multikultural, dapat diprediksi bahwa tidaklah gampang menata kehidupan di tingkat RT apabila kualitas sumber daya manusia pengurus RT rendah.

Inilah fenomena sosial yang patut menjadi perhatian banyak kalangan khususnya pemerintah. Karena meskipun banyak yang memandang sebelah mata terhadap keberadaan RT/RW, tetapi sesungguhnya ia memainkan peranan besar dalam pembinaan kehidupan sosial (*social development*).

Secara operasional, dengan berbagai kendala tersebut warga mulai bergerak secara mandiri dan penuh kesadaran serta kerelaan mengelola kehidupan mereka. Hal seperti yang dilakukan warga Yogyakarta dapat dijadikan contoh adanya kemandirian warga dalam rangka mengembangkan kapasitas RT/RW yang ada.

G. BELAJAR DARI YOGYAKARTA

Di Yogyakarta, ada sekitar 6 (enam) kelompok tabungan, yakni Komunitas Gajah Wong I dan II, Kampung Iromejan, Kampung Gondolayu, Kampung Kepuh, dan Kampung Brandan. Kehadiran kelompok tabungan ibu-ibu ini bersama komunitas

pembelajaran yang tumbuh di sejumlah tempat makin menyemarakkan identitas Yogya sebagai kota pelajar.

Sebagai contoh Kampung Gondolayu yang disebut 'miskin' tersembunyi di balik deretan gedung-gedung megah di Jalan Sudirman, Yogyakarta. Akses menuju kampung itu hanyalah lorong sempit (kurang dari dua meter) dengan panjang sekitar 300 meter, terjepit di antara dua bangunan megah. Sisi Timur kampung dibatasi oleh Kali Code yang membelah kota. Kampung ini ternyata tidak seperti image kampung 'miskin' biasanya. Kampung ini tertata begitu asri meskipun banyak rumah berdinding bambu dan bersih jauh dari kesan kumuh. Salah satu yang menjadi ciri khas kampung ini adalah tanaman yang terdapat hampir di seluruh pekarangan rumah warga. Tanaman tersebut ada yang berupa Tanaman Obat Keluarga (TOGA) seperti empon-empon, sere, dan mahkota dewa, hingga tanaman hias yang lagi 'ngetrend' dengan harga jual hingga jutaan rupiah. Sambil memproduksi mereka saling berdiskusi tentang masalah lingkungan, pertanian organik, dan cara-cara budidaya tanaman yang lain.

Suasana kampung yang bersih dan asri itu terwujud karena kepedulian berbagai pihak, dari lingkungan lurah, ketua rukun wilayah (RW) dan rukun tetangga (RT), serta warga setempat. Setiap hari Jumat warga turun kerja bakti untuk membersihkan lingkungan. Papan pengumuman didirikan di tiap RT. Kegiatan ibu-ibu PKK berjalan baik. Sesekali petugas kesehatan atau polisi datang memberikan penyuluhan. Dan yang turut memberikan kontribusi adalah kelompok menabung yang ada di Kampung Gondolayu.

Kelompok tabungan Gondolayu muncul dari inisiatif ibu-ibu. Beranggotakan 10 ibu rumah tangga sepakat menyisihkan uang belanja sehari-hari untuk ditabung bersama dan dipinjamkan bila ada anggota yang membutuhkan. Tiap hari, salah satu anggota kelompok berkeliling mendatangi seluruh anggota kelompok mengumpulkan uang tabungan harian. Jumlah yang disetor per hari tidak seberapa. Setoran selembur uang Rp 500 atau Rp 1.000 pun diterima. Tiap minggu, uang yang terkumpul antara Rp 75.000 sampai Rp 100.000 disetorkan ke bank.

Dengan terbentuknya kelompok menabung, warga bisa belajar dan berbagi pengalaman satu sama lain. Selain itu, muncul berbagai ide untuk menambah wawasan dan penghasilan seperti cara membudidayakan tanaman yang hasilnya dapat dilihat pada Kampung Gondolayu, berjualan bihin, membuat rempeyek, membuka warung jus, dan kegiatan produktif lainnya. Seperti yang dirasakan oleh Ny Elisati (53) dimana ia merasa terbantu dengan kegiatan kelompok menabung tersebut. Sejak ditinggal suaminya, Elisati harus memenuhi kebutuhannya sendiri bersama seorang putrinya. Tidak ada harta tertinggal saat suaminya meninggal. Elisati membanting tulang menjadi buruh cuci untuk menghidupi keluarganya. Dari penghasilannya yang pas-pasan, ia masih bisa menyisihkan uangnya untuk menabung dan mulai membuka warung kecil-kecilan. Dengan modal seadanya ia mulai berjualan sabun, gula, teh, dan kebutuhan rumah tangga sehari-sehari.

Sepintas lalu memang kelompok menabung ini terlihat sepele namun dari hal seperti inilah proses pembelajaran secara berkelanjutan terjadi. Tanpa kurikulum, tanpa buku pelajaran, tanpa kehadiran seorang guru, warga masyarakat yang dianggap tidak berpendidikan bisa mencerdaskan dirinya. Dari mengenali masalah yang ada pada diri mereka sendiri, lingkungan rukun tetangga, warga mulai mengenal hak-hak sebagai seorang warga negara, berbicara tentang hak-hak perempuan, dan lainnya. Masyarakat pun kemudian mulai bergerak, membuka usaha kecil-kecilan, untuk keluar dari kemiskinan yang mengimpit tanpa harus menunggu uluran tangan dari pemerintah.

H. UPAYA PENGEMBANGAN KAPASITAS RUKUN TETANGGA/RUKUN WARGA (RT/RW)

Pengembangan kapasitas RT/RW sebaiknya dilakukan melalui upaya dini yang sehari-hari melekat dalam tugas dan fungsi RT/RW yaitu perbaikan manajemen administrasi RT/RW yang akomodatif serta adanya strategi peningkatan akses sehingga warga bisa dengan mudah mengetahui dan memperoleh layanan dari RT/RW. Memang secara struktur organisasi RT/RW bukan termasuk bagian dari pemerintahan daerah sehingga tidak ada rentang komando dan kendali antara Kelurahan/Desa dengan RT/RW, tetapi secara fungsional RT/RW bisa dikategorikan sebagai bagian dari aparat pemerintah daerah yang membantu sebagian tugas-tugas pemerintah. Misal pelayanan administrasi, seperti surat pengantar dari ketua RT/RW untuk pembuatan kartu penduduk, surat kematian, surat pengantar untuk kelakuan baik, dsb. merupakan pekerjaan-pekerjaan RT/RW yang sangat membantu kelancaran administrasi kependudukan dan kejelasan status kependudukan seseorang. Di samping itu, RT/RW juga membantu pemerintah melakukan sosialisasi berbagai kebijakan/program pemerintah kepada warganya, melakukan pertemuan dengan warga untuk membahas berbagai persoalan seputar ketertiban dan ketenteraman, melakukan kerja bakti bersama untuk menjaga kebersihan lingkungan, mengumpulkan potensi swadaya masyarakat untuk pengadaan dana sosial, dan tugas lainnya yang dilakukan RT/RW.

Lebih jauh untuk meningkatkan serta mengembangkan kapasitas RT/RW dapat diadakan pelatihan peningkatan pengembangan kapasitas diri. Hal ini dapat dilakukan dengan adanya perhatian dari pemerintah untuk melakukan pelatihan melalui Badan Pendidikan dan Pelatihan yang dimiliki di masing-masing daerah maupun dapat dilakukan oleh warga sendiri dengan inisiatif bekerjasama dengan pihak swasta. Dari survey yang dilakukan oleh Institut Studi Informasi dan Komunikasi Publik bekerjasama dengan Bappeda Kota Palu (2007), diperoleh hasil bahwa para ketua RT berharap adanya perbaikan dan kemajuan untuk mengembangkan kapasitas mereka. Para ketua RT berharap agar diberikan semacam pelatihan untuk mengetahui tugas pokok dan fungsinya, diberikan honor tetap bagi ketua RT yang tidak mempunyai pekerjaan tetap, diberikan insentif bagi RT yang sudah mempunyai pekerjaan tetap, diberikan atribut identitas, serta perlu diadakan forum agar semua program lebih mudah disosialisasikan.

Hal yang sebenarnya kecil namun kadang terlewatkan adalah adanya inisiatif dari para ketua RT/RW dalam menjalankan program pemerintah seperti sosialisasi maupun pelaksanaan program yang dicanangkan oleh Pemerintah. Mulai dari memperhatikan kaum dhuafa, menjaga kebersihan, gotong royong dalam pembuatan drainase, pos kamling, pintu gerbang, maupun mengawasi program pemerintah sampai dengan soal-soal pajak. Disatu sisi ada beberapa hal yang sering dikonsultasikan atau dibicarakan antara RT dengan warganya yaitu konflik rumah tangga, persoalan kemiskinan dan sebagainya.

Selanjutnya agar ketua RT/RW memiliki motivasi membangun lingkungan masing-masing, ketua RT/RW sebaiknya dilibatkan dalam program-program kerja kelurahan, kecamatan, maupun kota/kabupaten. Ketua (atau pengurus) RT/RW bila memungkinkan diikutsertakan dalam melakukan studi banding ke daerah yang sudah maju, dan Pemerintah hendaknya memberikan penjelasan maupun pemahaman menyangkut tupoksi bagi ketua RT/RW karena bila dilihat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2001 tupoksi RT/RW sifatnya hanya melaksanakan, mengkoordinasikan, dan membantu. Disini tidak terlihat bahwa RT/RW diperbolehkan untuk mengerjakan suatu hal yang menjadi keinginan masyarakat setempat secara mandiri.

Adapun beberapa hal yang perlu menjadi perhatian Pemerintah dalam pemberdayaan

RT/RW yaitu: pertama, perlu adanya landasan hukum yang memberi kekuatan pada RT/RW dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kedua, untuk jangka panjang perlu adanya Peraturan Daerah yang mengatur hak dan kewajiban RT/RW. Untuk saat ini baru beberapa daerah yang telah membuatnya dan sebaiknya hal ini diikuti oleh daerah lainnya di Indonesia. Ketiga, dalam memberikan dana bantuan pada RT/RW, Pemerintah jangan hanya melihat dari besaran nominal tetapi harus memperhatikan bagaimana RT/RW dapat berperan dalam konteks kepentingan kebijakan yang dibuat Pemerintah. Keempat, perlu dilakukan suatu kegiatan secara berkala yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas manajemen RT/RW salah satunya dengan cara pelatihan. Kelima, perlu konsistensi dari pemerintah dalam menetapkan RT/RW sebagai pintu utama dari segala pengurusan administrasi kependudukan. Keenam, perlu dilakukan pelatihan bagi RT/RW untuk mencegah pemalsuan identitas kependudukan. Ketujuh, perlu dilakukan pertemuan secara berkala antara Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kelurahan dan RT/RW yang membahas persoalan-persoalan masyarakat.

Masyarakat berpendidikan sangat penting untuk mencetak individu-individu berkualitas yang mampu memberikan kontribusi bagi pertumbuhan negara di masa datang dan melalui RT/RW dapat diselenggarakan seminar-seminar seperti seminar pendidikan mengenai isu-isu keterampilan orang tua dalam mendidik anak, seminar kesehatan, dan sebagainya. Sebagaimana yang dikatakan Wakil Perdana Menteri Malaysia Entulu bahwa setiap orang harus memiliki tekad untuk meningkatkan status RT sebagai entitas yang progresif yang dapat bersaing dengan organisasi non-pemerintah lainnya (LSM).

Selanjutnya untuk menjaga keamanan lingkungan RT/RW sistem pengamanan lingkungan di tingkat RT/RW perlu lebih diperketat. Setiap orang yang datang ke suatu daerah pemukiman harus lapor pada pengurus RT/RW setempat. Jika orang yang datang tidak mau melapor, warga sekitar bisa ikut melaporkan kedatangan orang itu kepada pengurus RT/RW setempat. Kegiatan Siskamling Siskamling (patroli sosial) yang dulu pernah ada perlu diaktifkan kembali. Patroli sosial baru bisa berjalan bila warga yang berada dalam suatu lingkungan melaksanakan patroli secara bergantian pada waktu-waktu tertentu (sesuai kesepakatan). Akan lebih baik lagi bila program mandiri masyarakat ini mendapat sambutan baik dari pihak kepolisian dengan turut menyediakan bantuan aparat keamanan sebagai bagian dari partisipasinya kepada masyarakat.

Bila siskamling diaktifkan kembali berguna juga untuk program lainnya seperti pendataan terhadap lokasi kontrakan dan kos-kosan. Data tersebut harus dilaporkan pihak ketua RT dan RW ke Polsek setempat. Selain pendataan, kegiatan wajib lapor 24 jam bagi para tamu yang menginap juga bisa diintensifkan kembali serta pendataan penghuni kos-kosan, pendatang baru setelah lebaran, dan sebagainya. Kegiatan ini melibatkan Badan Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Babinkamtibmas) di lingkungan masing-masing.

I. MASA DEPAN RUKUN TETANGGA/RUKUN WARGA (RT/RW)

Saat ini, perkembangan teknologi informasi semakin pesat. Orang yang berada di pelosok sekalipun jika ada jaringan listrik dan telepon dapat mengakses perkembangan yang terjadi di dunia melalui internet. Dengan gampang orang yang tidak punya latar pendidikan komputer bisa mengelola sebuah situs, banyak petunjuk-petunjuk yang tersedia di internet, banyak situs/blog gratisan yang tersedia seperti *blogger*, *wordpress*, dan lain-lain, dan tidak jarang situs-situs tersebut sudah menggunakan fasilitas dalam bahasa Indonesia untuk memudahkan warga Indonesia untuk menjelajahi 'dunia maya'. semua petunjuk dan layanan ada disana.

Hal ini seharusnya menjadi salah satu fokus pemerintah. Banyak hal yang bisa dilakukan seperti membuat kebijakan tentang kemudahan warga untuk bersosialisasi antar penduduk dengan cara menyediakan internet murah dan terjangkau. Memang situs-situs resmi pemda telah tersedia, namun fokus beritanya baru pada tahap internal pemerintah dan beritanya masih terlalu global. Ada juga situs warga yang mengatasnamakan daerah seperti *depok-online*, tapi situs ini masih berada pada level kabupaten/kota.

Pada level RT/RW, situs-situs sudah mulai bermunculan seperti situs Griyamelati, dan RT 01 RW 012 Sekata, sementara itu RT 03 RW 024 Desa Bojonggede sedang membuat sebuah situs yang berisikan aktifitas warga dan sosial kemasyarakatan. Jika RT online sudah banyak di Indonesia, Pemerintah dapat banyak kemudahan darinya seperti⁴ : (1) Pemerintah tidak lagi menerima laporan yang basa-basi (asal bapak senang) dari Pemda; (2) Pemerintah bisa menjadikannya sebagai *second opinion* terhadap laporan yang disampaikan Pemda; (3) Pemerintah juga bisa melihat bagaimana pelaksanaan di lapangan terhadap kebijakan yang dijalankan; (4) BPS tidak perlu lagi melakukan sensus secara manual, cukup ambil datanya di situs RT dari format yang telah disediakan BPS; (5) PLN tidak perlu lagi menugaskan orang pencatat meteran, cukup ambil datanya di situs RT saja dari format yang telah disediakan PLN; dan (6) Polisi dan pihak hukum lainnya bisa mendapatkan data orang masuk dan keluar dari RT, dan data ini bisa secara periodik disampaikan ke Desa atau Kecamatan.

Dengan demikian Pemerintah secara optimal dapat mengontrol kebijakan yang dibuat dan melihat pelaksanaannya di lapangan secara cepat dan tidak basa-basi atau ABS.

J. PENUTUP

Program pengembangan kapasitas RT/RW, atau organisasi akar rumput lainnya, sudah menjadi kebutuhan yang mendesak, dan harus dilaksanakan bersama-sama dengan pengembangan kapasitas pemerintahan daerah. Pengembangan kapasitas RT/RW sebaiknya dilakukan melalui perbaikan manajemen administrasi RT/RW yang melekat pada tugas dan fungsi RT/RW, dan memberikan kemudahan akses sehingga warga bisa dengan mudah mengetahui dan memperoleh layanan dari RT/RW. RT/RW juga hendaknya diberi kepercayaan secara penuh oleh Pemerintah untuk mengelola lingkungannya karena RT/RW yang paling paham dan mengerti solusi terbaik bagi warganya. Pemerintah dapat melakukan pendampingan pada RT/RW dengan cara memberikan pelatihan yang diperlukan RT/RW, yang terkait dengan kependudukan, serta menjadi konsultan bagi para RT/RW. Dan yang jangan sampai terlupakan adalah dibuatnya aturan yang memberikan kekuatan hukum bagi RT/RW dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Pengembangan kapasitas bagi organisasi di level terendah ini tentu saja harus dilakukan dengan sekuensi dan agenda jangka panjang yang jelas dan terarah. Untuk tahap awal, pengembangan kapasitas kepemimpinan lokal di tingkat RT/RW perlu difokuskan pada dua hal, yaitu: (1) pengembangan kapasitas dalam hal pengembangan kelembagaan; dan (2) pengembangan kapasitas dalam pengelolaan kelompok serta berbagai persoalan teknis yang terkait dengan fungsi sosial dan fungsi politis Ketua RT/RW. Dalam hal pengembangan kelembagaan, peran dan fungsi Ketua RT/RW tidak dapat dipisahkan dalam konteks pemerintah di tingkat lokal (pemerintah desa). Oleh karena itu, pengembangan kelembagaan ditekankan pada pemahaman mengenai hubungan kelembagaan dalam tata pemerintahan desa dan prinsip-prinsip tata

⁴ Blogspot Aris Pramudia

pemerintahan desa yang yang baik. Sedangkan pengembangan kapasitas dalam pengelolaan kelompok dan fungsi sosial dan politik Ketua RT/RW lebih ditekankan pada peningkatan kemampuan Ketua RT/RW dalam mengelola konflik, merumuskan perencanaan partisipatif, fasilitasi pelayanan publik, teknik penjangkauan aspirasi masyarakat serta peningkatan kapasitas RT/RW dalam tugas dan fungsi administratif. Peningkatan kapasitas tersebut diharapkan akan dapat mengoptimalkan peran dan fungsi ketua RT/RW dalam proses pembangunan masyarakat yang lebih partisipatif.

Dengan menjalankan agenda pengembangan kapasitas bagi RT/RW ini, maka fenomena yang diungkapkan pada awal tulisan ini dapat diantisipasi sedini mungkin. Selain itu, jika RT/RW memiliki kapasitas yang memadai, maka kemungkinan keberhasilan program otonomi daerah akan dapat lebih ditingkatkan. Dengan kata lain, penguatan kompetensi aparat di tingkat terbawah adalah *conditio sine qua non* bagi kerangka desentralisasi luas sebagai bagian integral reformasi total di Indonesia.

REFERENSI

- Peter B. Evans. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press
- Jeffery M. Sellers. 2002. *Governing from Below: Urban Regions and the Urban Economy*. Cambridge University Press.
- Pramudia, Aris. Blogspot Aris Pramudia
- Ali, Alman Helvas. *Rukun Tetangga dan Lawan Terorisme*
- Perda Kota Tarakan No. 6/2002 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga
- Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2001 tentang Penataan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Sebutan Lain