



KAJIAN MODEL PENGUATAN KELEMBAGAAN DAN FUNGSI RUKUN TETANGGA (RT) DAN RUKUN WARGA (RW) DI KOTA MAKASSAR

Arief Wicaksono, Andi Burchanuddin, Muh. Asratillah. S , Ilham Mulya
Tim Badan Riset Daerah Kota Makassar, Oktober 2025

Kajian ini mencoba memetakan situasi eksisting RT/RW di Kota Makassar, memetakan dan memahami persepsi masyarakat terhadap kinerja RT/RW di Kota Makassar dalam menjalankan tugas dan fungsinya, mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar, dan menawarkan model penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar.

DAFTAR ISI

	Hal
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pernyataan Masalah	6
1.3. Objektif Penelitian.....	6
1.4 Manfaat Penelitian.....	6
1.5 Sistematika Penulisan.....	7
BAB II KAJIAN PUSTAKA	9
2.1 Landasan Teori.....	9
2.1.1 Desentralisasi.....	9
2.1.2 <i>Collaborative Governance</i>	13
2.1.3 Kelembagaan.....	18
2.1.4 Lembaga Kemasyarakatan.....	20
2.2 Penelitian Terdahulu.....	23
2.3 Kerangka Pikir.....	25
BAB III METODE PENELITIAN	24
3.1. Desain Penelitian.....	26
3.1.1 Jenis Penelitian.....	26
3.1.2 Lokasi Penelitian.....	27
3.1.3 Jadwal Penelitian.....	28
3.2. Sumber Data.....	29
3.1.1 Sumber Data Primer.....	30
3.1.1 Sumber Data Sekunder.....	31
3.3. Teknik Pengumpulan Data.....	31
3.3. Pemeriksaan Keabsahan Data.....	34
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1 Tinjauan Terhadap Regulasi Yang Relevan.....	37
4.1.1 Perwali Nomor 82 Tahun 2022 dan Perwali Nomor 3 Tahun 2024.....	37
4.1.2 Analisis Hukum Perubahan Regulasi.....	39
4.1.3 Konsistensi Regulasi.....	41
4.1.4 Analisis Teoritik Terhadap Regulasi.....	47

4.2 Pemetaan Isu-isu Strategis.....	47
4.3 Faktor yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan dan Fungsi RT/RW Kota Makassar.....	67
4.4 Model Ideal Penguatan Kelembagaan dan Fungsi RT/RW di Kota Makassar.....	71
BAB V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	85
5.1 Kesimpulan.....	85
5.2 Rekomendasi.....	86
Daftar Pustaka.....	88



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Jika kita meminjam perspektif administrasi publik, yang dimaksud dengan lembaga adalah segala bentuk prosedur atau tata cara yang dikonstruksi dalam rangka menata relasi kerja antara dua orang atau lebih. Selain itu lembaga juga bisa diartikan sebagai badan yang memiliki struktur organisasi yang orientasinya adalah kebutuhan masyarakat. Sehingga penataan kelembagaan bisa kita artikan segala bentuk upaya untuk mengatur ataupun merapikan segala bentuk prosedur dan tata cara yang ada dalam sebuah lembaga.

Jika kita mencoba untuk mengeksplorasi lebih lanjut mengenai penataan kelembagaan, maka penataan kelembagaan juga diartikan sebagai segala bentuk perencanaan, pengorganisasian dan pengelolaan suatu lembaga agar dapat memenuhi tujuannya secara efektif dan efisien. Singkat kata, penataan kelembagaan dilakukan jika dianggap terjadi in-efisiensi dan ketidak efektifan dalam sebuah lembaga. Cara praktis dalam mengukur efisiensi dan efektifitas adalah dengan cara merujuk kepada tujuan lembaga yang telah ditetapkan melalui kesepakatan atau regulasi yang ada.

Dalam melakukan penataan kelembagaan, maka ada beberapa aspek yang akan disasar. *Pertama*, struktur organisasi; perlunya menyusun dan menyesuaikan struktur organisasi kelembagaan agar lebih jelas dan tegas dalam pembagian tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab. *Kedua*, penyempurnaan proses dan mekanisme kerja; mengoptimalkan prosedur dan alur kerja agar lebih efisien. *Ketiga*, peningkatan sumber daya manusia; meningkatkan kapasitas dan kompetensi pegawai atau anggota lembaga. *Keempat*, penguatan regulasi dan kebijakan; menyesuaikan aturan dan kebijakan agar lebih relevan dan mendukung kinerja lembaga. *Kelima*, penerapan teknologi dan inovasi ; mengadopsi teknologi untuk meningkatkan efisiensi operasional. Secara keseluruhan, penataan kelembagaan akan bermuara pada terciptanya organisasi



yang lebih *agile* dan dalam menjalankan tugasnya senantiasa konsisten dengan tujuan pendiriannya.

Dalam konteks pemerintahan, dengan mengacu pada konsep *good governance* pemerintah daerah dituntut untuk mampu merumuskan model penataan kelembagaan, dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang adaptif, responsif, akuntabel, efisien dan efektif. Tentu dalam rangka hal tersebut, pemerintah daerah mesti memperhatikan beberapa hal seperti penataan sumber daya manusia, penataan keuangan, penataan sarana dan prasarana, serta penataan hubungan kerja antara unit-unit organisasi.

Sejak ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 2014, urgensi penataan kelembagaan menjadi sebuah konsensus. Undang-undang tersebut juga secara yuridis telah menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan penataan kelembagaan. Penataan kelembagaan tersebut bukan hanya mencakup pemerintah daerah di tingkat provinsi, tapi juga menyangkut pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota. Undang-undang tersebut juga secara substansi mengamanatkan penataan kelembagaan dalam ranah desain kelembagaan secara umum, dalam rangka mobilisasi sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta pendanaan yang lebih efektif dan efisien. Hal ini juga dipertegas oleh PP Nomor 18 tahun 2016 dimana pemerintah daerah diberi kesempatan untuk menciptakan desain kelembagaan yang memiliki ukuran dan fungsi yang tepat.

Jika kita merujuk pada PP Nomor 18 tahun 2016, maka yang disebut dengan perangkat daerah adalah sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan. Maka kinerja pemerintah daerah tidak hanya diukur dari kinerja kepala daerah, tetapi juga peran seluruh perangkat daerah sebagai unsur pembantu, terutama pemerintah kecamatan yang dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat kelurahan/desa.

Kecamatan adalah perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, serta pemberdayaan masyarakat di tingkat kelurahan/desa. Pelaksanaan tugas Camat dibantu perangkat kecamatan dalam hal ini kelurahan. Pada tingkat kelurahan/desa seperti yang tertuang dalam Permendagri nomor 18 tahun 2018



yang merupakan revisi terhadap permendagri nomor 5 tahun 2007, atas prakaras masyarakat dan pemerintah kelurahan dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan dalam hal ini Rukung Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). RT dan RW inilah nanti yang akan membantu kepala desa ataupun lurah dalam mengoptimalkan pelayanan publik, menyediakan data kependudukan, mendorong gotong royong di tingkat masyarakat, dan tugas lain yang dibutuhkan. Dimana RT dan RW akan diatur lebih lanjut melalui peraturan walikota (perwali) dan peraturan bupati (perbup).

Sehingga kita dengan mudah bisa simpulkan bahwa garda terdepan pemerintah daerah dalam melakukan tugas dan fungsinya terutama dalam hal pelayanan publik adalah RT/RW, karena secara sosiologis RT/RW lah yang berinteraksi langsung dengan warga di tingkat bawah. Segala bentuk dinamika kebutuhan dan aspirasi warga akan dengan mudah direkam jika pemerintah daerah mampu mengoptimalkan fungsi RT/RW terutama ketua RT/RW. Maka dari itu pemerintah daerah mesti mencari model dan desain yang tepat untuk memperkuat fungsi RT/RW.

Yang dimaksud dengan penguatan fungsi RT/RW adalah segala bentuk upaya dalam rangka meningkatkan peran dan efektivitas RT/RW dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga kemasyarakatan. Penguatan fungsi ini tujuan utamanya dalam rangka membuat RT/RW dapat lebih maksimal dalam melayani warga, menyukseskan pembangunan, membantu tugas pemerintahan, dan menjaga ketertiban.

Ada beberapa aspek penguatan fungsi RT/RW. *Pertama*, administrasi dan pelayanan kependudukan; mempermudah pencatatan kependudukan dan menyediakan layanan yang lebih cepat dan transparan bagi warga. *Kedua*, keamanan dan ketertiban; meningkatkan koordinasi dalam sistem keamanan lingkungan dan memfasilitasi penyelesaian konflik warga secara musyawarah. *Ketiga*, pemberdayaan masyarakat; mendorong kegiatan sosial, budaya, dan ekonomi berbasis komunitas, hingga memfasilitasi program pemberdayaan ekonomi warga. *Keempat*, kesejahteraan sosial ; menggalang solidaritas sosial dalam membantu warga yang membutuhkan, serta mendukung program kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan masyarakat. *Kelima*, kolaborasi



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

dengan pemerintah; meningkatkan koordinasi dengan kelurahan/desa dalam program pembangunan, serta mengoptimalkan peran dalam penyaluran bantuan pemerintah.

Di Kota Makassar terdapat 885 Rukun Warga (RW) dan 4446 Rukun Tetangga (RT). Pemilu raya untuk memilih ketua RT dan ketua RW se Kota Makassar pertama kali dilangsungkan pada tanggal 26 Februari 2017. Alas hukum dari pemilu raya tersebut adalah Peraturan Walikota Makassar Nomor 27 Tahun 2016 tentang petunjuk pelaksanaan pemilihan ketua Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Di pasal 3 disebutkan bahwa perwali tersebut dibuat dalam rangka menciptakan Ketua RT dan Ketua RW yang berkualitas, serta memiliki kemampuan, kemauan dan semangat kerja dalam membantu pemerintah kota dalam hal urusan pemerintahan, pembangunan sosial kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Beberapa waktu sebelum dilakukan pemilu raya RT/RW Makassar yang pertama, Pemerintah Kota Makassar menerbitkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 3 tahun 2016 tentang indikator penilaian kinerja Ketua RT dan Ketua RW Kota Makassar. Dalam perwali tersebut diatur mengatur standar penilaian kinerja Ketua RT dan Ketua RW serta bentuk penghargaan yang sepadan. Namun setelah pemilihan raya Perwali Nomor 27 tahun 2016 direvisi setelah diterbitkannya Perwali Nomor 1 tahun 2017.

Pada saat Prof. Rudy Irwansyah menjabat sebagai PJ Walikota Makassar, Pemerintah Kota Makassar menerbitkan Perwali Kota Makassar Nomor 57 Tahun 2020 tentang penetapan insentif RT/RW Kota Makassar, dalam perwali tersebut ditetapkan bahwa insentif bulanan ketua RT dan ketua RW sebesar 1 juta rupiah, tanpa menyebutkan indikator kinerja sebagaimana di Perwali Nomor 3 tahun 2016. Selanjutnya soal penataan lembaga dan penguatan fungsi RT/RW diatur lebih lanjut melalui Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 27 Tahun 2022 tentang Penataan Kelembagaan dan Perkuatan Fungsi Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), dalam perwali ini disebutkan secara detail mengenai indikator kinerja, beserta besaran insentif yang akan diperoleh oleh Ketua RT/RW sesuai dengan kinerja aktualnya. Selain itu Perwali tersebut menjadikan beberapa program prioritas Danny Pomanto selaku walikota sebagai indikator penilaian



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

kinerja Ketua RT/RW. Perwali Nomor 27 Tahun 2022, selanjutnya dicabut dan digantikan oleh Peraturan Walikota Makassar Nomor 82 Tahun 2022 tentang Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Kelurahan. Walaupun secara substansi sekaitan RT/RW Perwali Nomor 82 Tahun 2022 tidak berbeda dengan Perwali Nomor 27 Tahun 2022. Lalu di tahun 2024 Pemerintah Kota menerbitkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 3 Tahun 2024, dimana perwali tersebut berisi revisi terhadap beberapa pasal dari perwali sebelumnya.

Lalu di bulan Maret 2025 Walikota Makassar dalam hal ini Munafri Arifuddin menandatangani SK pengangkatan Pj Ketua RT/RW tanggal 13 Maret 2025 bernomor : 1058/1088.4.45/ Tahun 2025. Dengan adanya SK ini maka 6.032 PJ Ketua RT/RW yang sebelumnya diangkat saat Danny Pomanto masih menjabat sebagai Walikota Makassar berakhir masa jabatannya. Seperti yang dilansir melalui makassarchannel.com, disebutkan bahwa PJ Ketua RT/RW yang ditunjuk diharap mampu menjaga kondusivitas wilayah, terutama dalam hal kebersihan lingkungan, serta terus berkoordinasi dengan lurah serta camat setempat. Selain itu tuga PJ Ketua RT/RW yangbaru diangkat juga bertugas terlibat dalam mempersiapkan Pemilu Raya pemilihan Ketua RT/RW Se Kota Makassar yang akan berlangsung setelah penetapan APBP Perubahan.

Menurut tim peneliti, ke depannya mesti dicari formulasi yang paling tepat dalam mendesain model kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar, terutama dalam membantu tugas-tugas pemerintah kota, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dalam rangka menyukseskan visi dan misi Munafri Arifuddian dan Aliyah Mustika selaku Walikota dan Wakil Walikota Makassar. Maka dalam hal ini tim peneliti mengangkat judul penelitian “Kajian Model Penataan Kelembagaan, dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar”.

Judul penelitian ini tentu selaras dengan Visi Walikota dan Wakil Walikota Makassar yakni “Makassar Unggul, Inklusif, Aman dan Berkelanjutan. Selain itu hasil penelitian ini akan menjadi penerjemahan lebih lanjut dari Misi ke 5 dari MULIA “mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan terpercaya” dan Misi ke 7 MULIA yakni “menegakkan ketertiban umum dan kesadaran masyarakat terhadap mitigasi bencana”. Tata Kelembagaan yang tepat dan keefektifan RT/RW dalam menjalankan tugas serta fungsinya tentu akan berkontribusi dalam



menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih dan terpercaya, mengingat posisi RT/RW yang bersentuhan langsung dengan objek kebijakan publik. Selanjutnya RT/RW yang handal akan membantu menciptakan ketertiban umum, serta mereduksi tingkat kerentanan sekaligus meningkatkan kapasitas masyarakat saat menghadapi bencana.

1.2 Pernyataan Masalah

Adapun masalah yang coba dijawab oleh penelitian ini adalah :

1. Bagaimana situasi eksisting RT/RW di Kota Makassar saat ini ?
2. Bagaimana persepsi masyarakat terhadap kinerja RT/RW di Kota Makassar dalam menjalankan tugas dan fungsinya ?
3. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar?
4. Bagaimana model penataan kelembagaan dan penguatan fungsi yang tepat bagi RT/RW di Kota Makassar?

1.3 Objektif Penelitian

Adapun sasaran yang akan dituju oleh penelitian ini adalah :

1. Memetakan situasi eksisting RT/RW di Kota Makassar.
2. Memetakan dan memahami persepsi masyarakat terhadap kinerja RT/RW di Kota Makassar dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
3. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar.
4. Mendesain model penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan bisa lahir dari penelitian ini adalah :

1. Membantu Pemerintah Kota Makassar dalam memetakan dan memahami situasi RT/RW saat ini, baik secara normatif dalam ranah regulasi, maupun secara empirik.
2. Melalui penelitian ini, diharapkan menghasilkan peta persepsi masyarakat tentang kinerja RT/RW. Melalui hal tersebut, diharapkan Pemerintah Kota



Makassar mendapat input sekaitan harapan publik terhadap peran RT/RW, begitu pula dengan kritik serta masukan publik dalam memperbaiki tata kelola RT/RW ke depannya.

3. Penelitian ini akan membantu Pemerintah Kota Makassar dalam meninjau kembali segala bentuk regulasi sekaitan RT/RW. Apakah regulasi tersebut masih sesuai dengan kebutuhan pemerintahan dan masyarakat sekarang ini atau tidak ?. Bahkan penelitian ini akan membantu Pemerintah Kota dalam melakukan revisi regulasi dan menyesuaikan kebijakan jika diperlukan.
4. Dengan adanya desain model penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW yang tepat, maka ini akan membantu Pemerintah Kota dalam memproyeksikan kebijakan apa yang akan dikeluarkan untuk membenahi struktur organisasi, sumber daya manusia, mekanisme kerja, bahkan proyek inovasi yang bisa melibatkan RT/RW.
5. Hasil penelitian ini juga bisa menjadi input sekaitan desain pemilihan ketua RT/RW Kota Makassar yang tepat. Karena momen pemilihan ketua RT/RW akan menjadi titik awal pertemuan antara tugas yang diberikan Pemerintah Kota kepada RT/RW dengan harapan masyarakat terhadap RT/RW.
6. Hasil penelitian ini juga akan menjadi masukan berharga untuk memitigasi segala kemungkinan gesekan sosial antar RT/RW, konflik antara OPD dengan RT/RW, ataupun antara masyarakat dengan RT/RW.

1.5 Sistematika Penulisan

- Daftar isi
- Bab I Pendahuluan
 - Latar belakang
 - Pernyataan masalah
 - Obyektif penelitian
 - Manfaat penelitian
 - Sistematika penulisan
- Bab II Tinjauan Pustaka
 - Landasan teori
 - Penelitian terdahulu
 - Kerangka pikir



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

- Bab III Metodologi Penelitian
 - Desain penelitian
 - Populasi dan sampel
 - Teknik pengumpulan data
 - Teknik analisis data
- Hasil dan Pembahasan
 - Hasil analisis data dan pembahasan
 - Implikasi
- Penutup
 - Kesimpulan
 - Rekomendasi
- Daftar Pustaka
- Lampiran



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Desentralisasi

Desentralisasi merupakan konsep sekaligus fenomena yang timbul karena kebutuhan untuk mengatasi kompleksitas administrasi, keuangan, dan demokratisasi dalam yurisdiksi politik tertentu. Desentralisasi ditujukan untuk meningkatkan pembangunan kesejahteraan dalam sebuah negara.

Menurut Rondinelli (1983) desentralisasi dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab untuk perencanaan, manajemen, dan pengelolaan sumber daya dan alokasi dana dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada sebuah unit kementerian pemerintah pusat, unit di bawah pemerintah pusat, otoritas publik yang semi otonom atau perusahaan, daerah, otoritas regional atau fungsional, organisasi swasta atau nonpemerintah (NGO).

Terdapat empat bentuk desentralisasi yang dapat dibedakan oleh tingkat otoritas dan kekuasaan. Bentuk desentralisasi yang pertama adalah dekonsentrasi (*deconcentration*), yakni pelimpahan tanggung jawab pemerintah pusat kepada daerah. Dekonsentrasi melibatkan transfer fungsi dalam hirarki pemerintah pusat melalui pergeseran beban kerja dari pusat kepada petugas lapangan, atau pergeseran tanggung jawab kepada unit-unit administrasi lokal yang merupakan bagian dari struktur pemerintah pusat.

Bentuk kedua dari desentralisasi adalah delegasi (*delegation*), menyangkut pendelegasian kepada organisasi semi otonom. Delegasi menyangkut pelimpahan kewenangan kepada daerah atau lembaga fungsional, organisasi prasastal (seperti bank, penerbangan, kereta api, stasiun televisi, dan layanan telepon) atau unit pelaksana proyek khusus yang sering beroperasi secara bebas (independen) dari peraturan pemerintah pusat dalam hal rekrutmen



SDM, personel, kontrak, penganggaran, pengadaan, dan hal-hal lain, serta bertindak selaku agen untuk negara dalam menjalankan fungsi yang ditentukan dengan tanggung jawab utama tetap kepada pemerintah pusat. Singkatnya, bentuk ini merupakan pendelegasian pengambilan keputusan dan otoritas manajemen untuk fungsi-fungsi khusus organisasi yang tidak berada di bawah kontrol langsung dari pemerintah pusat. Organisasi otoritas ini bisa didelegasikan kepada perusahaan publik atau unit pelaksana proyek tertentu.

Bentuk ketiga dari desentralisasi adalah devolusi (*devolution*), hal ini menyangkut pengalihan fungsi atau otoritas pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah yang tergabung secara hukum, seperti provinsi, kabupaten, dan kota. Devolusi adalah penciptaan atau penguatan finansial serta hukum kepada pemerintah daerah. Dalam model devolusi, unit pemerintah lokal bersifat otonom dan mandiri, dan status hukum mereka berbeda dari pemerintah pusat.

Bentuk terakhir dari desentralisasi adalah *transfer to non-government institutions* atau privatisasi (*privatization*), merupakan pergeseran tanggung jawab untuk kegiatan dari sektor publik kepada organisasi swasta atau *quasipublic* yang bukan bagian dari struktur pemerintah. Organisasi-organisasi diberi tanggung jawab, lisensi, mengatur, atau mengawasi masyarakat yang menajai *customer*, dimana sebelumnya fungsi tersebut dilakukan atau diatur oleh pemerintah. Dalam beberapa kasus, pemerintah dapat menggeser tanggung jawab penyediaan layanan yang sebelumnya dieksekusi oleh perusahaan negara untuk dimiliki ataupun dikendalikan oleh perusahaan swasta. Pemerintah juga dapat mentransfer tanggung jawab tersebut kepada organisasi yang merepresentasikan beragam kepentingan dalam masyarakat, seperti koperasi petani, asosiasi kredit, organisasi tingkat desa, serikat buruh, ataupun organisasi perempuan dan karang taruna.

Menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema (1983) desentralisasi merupakan sebuah langkah untuk mengurangi kelebihan beban dan kemacetan administrasi serta komunikasi dalam pemerintahan. Desentralisasi diharapkan akan meningkatkan respon pemerintah terhadap masyarakat dan meningkatkan kuantitas serta kualitas layanan yang disediakan. Desentralisasi juga diharapkan



akan membuat pejabat pemerintah pusat lebih mampu dalam mendapatkan informasi mengenai kondisi lokal, dalam rangka merencanakan program lokal yang lebih responsif dan bereaksi cepat terhadap masalah di tingkat bawah.

Secara teoritik desentralisasi memperbesar peluang program pemerintah akan selesai lebih cepat dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal dalam pengambilan keputusan, sehingga memungkinkan mereka untuk memotong prosedur lamban yang sering dikaitkan administrasi sentralistik. Desentralisasi juga memungkinkan keterlibatan yang lebih besar dari kelompok-kelompok politik, agama, etnis, dan suku yang berbeda dalam proses pengambilan keputusan. Sehingga dapat menyebabkan pemerataan alokasi sumber daya dan pendanaan pemerintah.

Menurut UNDP, desentralisasi merujuk pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga mampu meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah (Noor,2012).

Secara umum desentralisasi dibedakan dalam tiga bentuk berdasarkan bentuk wewenang yang ditransfer, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal (Sabilla & Kirana Jaya, 2014). Jika kita berbicara mengenai peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam melayani dan memberdayakan daerahnya, maka hal tersebut berkaitan erat dengan desentralisasi administrasi. Desentralisasi administrasi dimaknai sebagai atribusi otoritas pengambilan keputusan untuk tingkat pemerintahan yang lebih rendah sehubungan dengan kebijakan publik dan pelayanan publik (Kurniawan, 2010).

Menurut Livack (1993) bahwa fungsi utama dari desentralisasi administrasi adalah untuk meningkatkan kapasitas *local government* dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan *local people*. Desentralisasi administratif dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tercermin pada adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, dimana urusan pemerintah daerah akan dibagi menjadi dua, yakni urusan wajib dan urusan pilihan.



Sekaitan dengan pelayanan publik, Kepmen No.20 Tahun 2021 menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan ataupun rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atau barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Maka dari itu pemerintah daerah dengan segala perangkatnya disatu sisi memiliki kewenangan yang cukup besar sebagai konsekuensi otonomi daerah, namun disisi lain juga diperhadapkan oleh tuntutan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas.

Dalam konteks desentralisasi, bagus tidaknya kinerja pemerintah daerah bagi masyarakat dinilai dari kualitas pelayanan yang diberikan. Menurut Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988) kualitas pelayanan (*service quality*) ditentukan oleh lima faktor. Faktor *Pertama* yakni penampilan (*tangibles*); kualitas pelayanan berupa fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, ruang informasi dan sebagainya. Faktor *kedua* yakni kehandalan (*reliability*) yakni kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan terpercaya. Faktor *ketiga* adalah daya tanggap (*responsiveness*); kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan cepat, tepat dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Faktor *keempat* yakni jaminan (*assurance*); kemampuan, keramahan dan kesantunan dalam melayani masyarakat. Lalu *kelima* adalah kepedulian (*emphaty*); sikap tegas tapi ramah dalam memberikan pelayanan.

Relevan dengan desentralisasi, maka pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah, mesti pelayanan yang prima (*service excellence*). Menurut Tjiptono (1998) pelayanan prima adalah suatu sikap atau cara dalam melayani masyarakat secara memuaskan. Ada tujuh variabel yang menentukan apakah sebuah pelayanan tergolong prima atau tidak. *Pertama*, persepsi pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, standar pelayanan minimum yang transparan, aspiratif dan akomodatif. *Ketiga*, mekanisme kontrol dari masyarakat terhadap performa pelayanan, serta mekanisme umpan balik bagi peningkatan kualitas pelayanan. *Keempat*, kepemimpinan (*leadership*) dalam setiap institusi pelayanan publik di daerah. *Kelima*, reformasi perilaku birokrasi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan dan interaksi pelaksanaan pelayanan publik. *Keenam*, penerapan konsep



seamless government (struktur pemerintahan yang ramping) dan *strategic human resourcess management*. *Ketujuh, community involvement* dalam memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelayanan publik.

Pelayanan publik melalui mekanisme desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah, yang merujuk kepada asas-asas seperti yang tertuang dalam UU Nomor 25 Tahun 2009, bisa dipahami sebagaimana berikut ini :

1. Pelayanan publik dikatakan efektif, efisien, dan akuntabel jika pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan merujuk kepada asas-asas dalam UU pelayanan publik.
2. Jika pelaksanaan pelayanan publik tidak sesuai dengan asas-asas serta ketentuan dalam UU pelayanan publik, maka akan menciptakan peluang penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang, bahkan tindakan sewenang-wenang yang dapat merugikan masyarakat.
3. Ketentuan yang ada dalam UU pelayanan publik walaupun telah dipenuhi oleh pemerintah masih tetap membuka peluang adanya penyimpangan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Semangat utama dari desentralisasi adalah memutus kerumitan rantai birokrasi pengambilan keputusan, agar terjadi peningkatan kualitas layanan publik. Desentralisasi bukan sekedar memindahkan sebagian wewenang politik dan ekonomi dari pusat ke daerah, tetapi juga diharapkan akan mendorong perubahan kultural menuju masyarakat yang lebih demokratis. Melalui desentralisasi diharapkan pula mendorong partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan.

2.1.2 Collaborative Governance

A. Definisi Collaborative Governance

Memasuki abad ke-21, *collaborative governance* menjadi kata kunci dalam administrasi dan manajemen publik serta menjadi standar dalam manajemen publik (Donal F. Kettl, 2002). Diawali oleh Barbara Gray (1985) dalam karyanya yang berjudul *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, menyebutkan bahwa dibutuhkan kolaborasi agar bisa memecahkan masalah yang sifatnya multisektor.



Gray (1989) mendefinisikan kolaborasi sebagai sebuah proses dimana para pihak yang melihat suatu masalah dari aspek yang berbeda-beda secara konstruktif mengeksplorasi keragaman perbedaan mereka dan berupaya mencari solusi yang melampaui visi atau perspektif masing-masing.

Thomson (2006) menyatakan bahwa kolaborasi adalah proses dimana para aktor otonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-sama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan dan cara mereka untuk bertindak atau memutuskan masalah yang menjadi *concern* mereka bersama.

O'leary & Vij (2007) mendefinisikan *collaborative governance*, sebagai sebuah gagasan yang beresonansi dengan banyak pihak yang telah menghasilkan keragaman pandangan dan gagasan yang sangat besar. Ansel dan Gash (2008) setelah melakukan *review* terhadap 137 artikel jurnal mendefinisikan *collaborative governance* sebagai pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus dan musyawarah, bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik.

Emerson dan Nabatchi (2015) mendefinisikan *collaborative governance* merupakan proses dan struktur pengambilan keputusan yang melibatkan para pihak di luar batas organisasi, level pemerintahan, dan atau ranah publik, swasta, dan sipil untuk mengimplementasikan tujuan publik yang tidak dapat tercapai jika dilakukan oleh satu organisasi.

Dari definisi-definisi di atas, kita bisa menarik benang merah bahwa *collaborative governance* menggambarkan keberadaan interaksi antara individu dan organisasi, dan keterlibatannya bersifat sukarela. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa kolaborasi tidak dapat dilakukan jika ada konflik yang tajam, apakah dikarenakan perbedaan ideologi yang mencolok ataupun distribusi kekuasaan yang tidak merata di antara pihak yang coba berkolaborasi.

B. Nilai Dasar *Collaborative Governance*

Kolaborasi bukan hanya sebagai strategi untuk mengatasi masalah publik tetapi juga merupakan sarana untuk membangun modal sosial, mempertahankan



nilai demokratis, dan mentransformasi budaya sipil yang sangat birokratis menjadi lebih egaliter (Chrislip,2002). *Collaborative governance* memiliki beberapa nilai dasar meliputi orientasi konsensus, kepemimpinan kolektif, komunikasi multi arah, dan berbagi sumber daya (Ansell & Gash, 2008).

a. Orientasi Konsensus

Salah satu penanda penting kolaborasi adalah adanya konsensus. Hal ini penting karena *governance* menggambarkan interkasi minimal dua pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis kemungkinan dicapainya konsensus. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian pihak saja (Ansell & Gash, 2008). Konsensus menjadi hal penting, dikarenakan dalam kolaborasi senantiasa ada kemungkinan bagi konflik. Efektif atau tidaknya kolaborasi bisa dilihat dari sejauhmana kesepakatan bersama dilakukan.

b. Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan proses dimana seorang individu mempengaruhi sekelompok individu untuk mencapai tujuan bersama (Northouse, 2018), orang yang membawa masyarakat secara bersama-sama untuk mendorong suatu perubahan (Cleveland,2002). Praktek kepemimpinan terdapat dalam sektor swasta maupun publik. Tugas kepemimpinan adalah “*create public value*”, di dalam ataupun di luar sektor publik pada setiap level organisasi. *Public Value* adalah modal sosial dalam suatu komunitas. Publik dalam konteks kolaborasi diartikan sebagai kelompok kepentingan dalam perspektif pluralis, sebagai konsumen dalam perspektif pilihan publik, sebagai perwakilan dalam perspektif legislatif, sebagai klien dalam perspektif layanan dan sebagai warga negara dalam perspektif *governance* (Frederickson, 1991). Dalam praktek kolaborasi kepemimpinan merupakan salah satu tema pokok (Emerson et al.,2011; S. Osborne, 2010). Model kepemimpinan kolektif adalah model kepemimpinan dalam proses kolaboratif. Kepemimpinan kolektif merupakan kepemimpinan berbentuk jaringan. Setiap pihak berada pada posisi yang sama, hubungan pihak yang terlibat lebih pada fungsi koordinasi daripada komando. Posisi aktor sama secara struktural, tidak



ada yang berada di atas ataupun di bawah. Masing-masing memiliki tugas yang berbeda tetapi berada pada posisi yang sama. Pemahaman kepemimpinan dalam kolaborasi diarahkan pada kepemimpinan kolektif. Kepemimpinan kolektif sebagai nilai dasar kolaborasi tetap berlangsung dari tahap formulasi sampai evaluasi kebijakan publik, disebut juga sebagai kepemimpinan kolaboratif (Chrislip, 2002). Kepemimpinan kolaboratif adalah kepemimpinan transformatif (*transformatif leadership*), yaitu kepemimpinan yang mampu mengubah dan mentransformasikan organisasi, yang berkaitan dengan emosi, nilai, etika dan tujuan organisasi, termasuk memuaskan kebutuhan pengikut dan memperlakukannya sebagai manusia seutuhnya (Northouse, 2016).

Kepemimpinan dalam konteks kolaborasi disebut dengan manajer kolaborasi. Istilah manajer terkesan hirarkis, padahal kita ketahui kolaborasi justru ada dalam rangka mengantisipasi hirarki. Sehingga istilah manajer kolaborasi diganti dengan istilah *convener collaboration* (penyelenggara kolaborasi), yakni seseorang yang bekerja di antara mitra setara untuk menciptakan kondisi yang kondusif agar kolaborasi berhasil (M. McNamara & Moris, 2012).

Menurut McNamara (2016) seorang *convener collaboration* atau *enterpreneur collaboration* mesti memiliki seperangkat keterampilan yakni; (1) advokasi (*advocating*), kemampuan untuk melakukan advokasi dengan aktor yang terlibat dalam kolaborasi. (2) aktivasi (*activating*), yakni kemampuan untuk melakukan tindakan atau upaya kolaborasi. (3) legitimasi (*legitimizing*) memiliki kemampuan yang dapat diandalkan dalam melakukan kolaborasi. (4) membingkai (*framing*), kemampuan membuat framing kolaborasi melalui regulasi untuk melaksanakan, mempromosikan nilai kolaborasi dan memahami konteks lingkungan dalam melaksanakan kolaborasi. (5) mobilisasi (*mobilizing*), kemampuan melakukan motivasi anggota atau aktor kolaborasi untuk mencapai tujuan bersama dan mendapatkan dukungan yang berkelanjutan.

Salah satu tantangan berat bagi pemimpin di saat ini adalah bagaimana menyatukan orang-orang dari berbagai latar belakang dan



sektor yang berbeda, yaitu pemerintah, kelompok bisnis, organisasi nirlaba, filantropi, media dan akademisi, dalam rangka mengatasi masalah publik yang kompleks, serta dalam rangka menciptakan *public values* menuju kebaikan bersama. Enam prinsip kepemimpinan yakni pemimpin yang memiliki rencana yang berorientasi hasil, memimpin dengan keteladanan, pemimpin memiliki inovasi, pemimpin yang menjadi teman dalam mencapai sukses, dan pemimpin yang berjiwa melayani, merupakan prinsip-prinsip yang sangat relevan dengan *collaborative governance* (Walker 2007).

c. Komunikasi Multiarah

Ansell dan Gash (2008) menempatkan komunikasi sebagai salah satu proses inti dalam kolaborasi, digambarkan dalam bentuk dialog tatap muka (*face to face dialog*). Komunikasi multiarah bisa diartikan sebagai adanya umpan balik yang berlangsung dengan melibatkan lebih dari dua pihak, dan berlangsung secara berkelanjutan serta intensitas tinggi. Respon dan tanggapan dilakukan pada semua pihak yang terlibat dengan berbagai macam cara berkomunikasi.

Interaksi antar aktor memang perlu berlangsung maksimal. Terjadinya pesan yang efektif dari satu komunikasi ke komunikasi yang lain dapat berdampak pada penguatan interaksi berbasis kolaborasi. Komunikasi multiarah dijadikan sebagai salah satu nilai dasar untuk menggambarkan bahwa dalam kolaborasi ada sesuatu yang lebih pada hubungan antar aktor. Hal yang menjadi pesan setidaknya terkait dengan curah pendapat dan berbagi informasi. Tirrel dan Clay (2017) membagi tingkatan kolaborasi dengan 5 tahapan yakni eksplorasi, tahap formasi, tumbuh, dewasa dan akhir (Norris-Tirrell & Clay, 2017)

d. Berbagi Sumber Daya

Sumber daya yang dimaksud yakni sumber daya manusia dan sumber daya keuangan serta sumber daya lainnya yang dapat memperkuat aktivitas kolaborasi. (Emerson et al., 2011) menempatkan sumber daya sebagai bagian dari variabel kapasitas. Kapasitas kolaborasi dapat dilihat pada sejauh mana sumber daya dibagi dan terbagi. setiap



kolaborator bisa saling menguatkan kelebihan dan menutupi kekurangan serta sama-sama aktif bertindak.

Sesuatu yang menyatu memiliki kekuatan tersendiri. Forum kolaborasi sudah menjadi milik bersama semua pihak yang terlibat. Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk tidak membagi sumber daya yang dimiliki. Hasil yang baik akan meningkatkan reputasi pihak yang terlibat, sebaliknya hasil yang buruk akan menurunkan reputasi. Sudah pasti, kolaborasi hadir untuk memberikan warna yang lebih baik. Berbagai sumber daya menjadi salah satu penopangnya.

2.1.3 Kelembagaan

A. Pengertian Kelembagaan

Menurut Uphoff (1986) kelembagaan merupakan himpunan norma-norma dan tingkah laku yang berlaku dalam periode tertentu untuk tujuan kolektif yang menjadi nilai bersama. Sedangkan Ruttan dan Hayami mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan pada suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang menjadi fasilitas dalam mengkoordinasikan anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dapat terjalin kerja sama atau hubungan satu sama lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Adapun Scott (2008) menitikberatkan dasar kelembagaan dari beberapa elemen seperti regulatif, normatif, dan budaya kognitif yang berkaitan dengan kegiatan serta sumber daya untuk menciptakan stabilitas dalam kehidupan sosial.

Berdasarkan perspektif administrasi pembangunan, kelembagaan menjadi bagian dari *development of administration* yang fokus pada bidang organisasi, kepegawaian, tata laksana, sarana administrasi, dan kelembagaan itu sendiri (Tjokrohamidjojo, 1976). Kelembagaan dalam pandangan Siagian (2005:4) dibentuk melalui lima pertanyaan dasar berikut. (1) Siapa melakukan apa?. (2) Siapa yang bertanggung jawab kepada siapa?. (3) Siapa yang berhubungan dengan siapa dalam hal apa?. (4) Saluran komunikasi apa yang digunakan, bagaimana cara memanfaatkannya, dan untuk kepentingan apa?



B. Komponen Kelembagaan

Kelembagaan memiliki dua komponen utama dalam konsep dasar strukturnya. Muliono dalam Tyas (2009:55) mengemukakan kedua komponen tersebut yang terdiri atas penetapan kebijakan yang berada dibawah naungan pemerintah daerah sebagai komponen fungsional serta pelaksanaan kebijakan yang menjadi tugas dari badan pengelola dengan perannya yakni komponen operasional. Sedangkan menurut Pejovich (1999) kelembagaan terdiri atas tiga komponen sebagai berikut:

a. Aturan Formal

Pada dasarnya aturan formal terbagi menjadi tiga bentuk yaitu sistem politik, sistem ekonomi, dan sistem keamanan. Namun, secara umum aturan formal dapat ditemukan dalam bentuk konstitusi, statute, hukum, dan regulasi pemerintah lainnya.

b. Aturan Informasi

Persepsi individu yang bersifat subjektif merupakan faktor utama yang mempengaruhi. Persepsi individu dapat terbentuk melalui pengalaman, nilai-nilai tradisional, dan kepercayaan.

c. Mekanisme Penegakan

Baik aturan formal maupun aturan informasi harus ditopang dengan mekanisme penegakan aturan agar kelembagaan dapat berjalan efektif.

Sejalan dengan pandangan Pejovich, Scott (2008) mengungkapkan tiga pilar dalam kelembagaan. *Pertama* adalah pilar regulatif; keberadaan suatu peraturan dalam lembaga terdiri atas kebijakan-kebijakan dan sanksi yang telah ditetapkan oleh lembaga itu sendiri. *Kedua* yakni pilar normatif; setiap kebijakan dalam lembaga berpedoman pada norma-norma yang dapat mempengaruhi stabilitas kelembagaan. *Ketiga* adalah pilar budaya; terdapat kerentanan dalam budaya suatu lembaga untuk dapat berubah. Paham, keyakinan, pengikat, dan sifat isomorf merupakan faktor-faktor yang membentuk budaya dalam lembaga.



2.1.4 Lembaga Kemasyarakatan

A. Pengertian Lembaga Kemasyarakatan

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, lembaga kemasyarakatan adalah wadah partisipasi masyarakat sebagai mitra Pemerintah Desa yang ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa. Pada prinsipnya pengaturan lembaga kemasyarakatan bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, memberdayakan masyarakat dalam proses pembangunan, dan menjamin kelancaran pelayanan penyelenggaraan pemerintah.

Apabila ditinjau dari tiga pilar utama pemerintahan yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil maka lembaga kemasyarakatan termasuk dalam masyarakat sipil yang dapat dilihat dari jenis-jenis lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Karang Taruna, Pos Pelayanan Terpadu, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Namun, pengelompokan tersebut tidak berarti bahwa pemerintah melepas diri dari segala bentuk kegiatan lembaga kemasyarakatan. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga kemasyarakatan sebagaimana yang terdapat pada Pasal 13 Permendagri No. 18 Tahun 2018. Pembentukan lembaga kemasyarakatan disebabkan oleh keterbatasan jumlah aparatur pemerintahan dalam menjalankan tiga tugas pokok pemerintahan menurut Rasyd dalam Giroth (2004) yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan.

B. Jenis-jenis Lembaga Masyarakat

Menurut Wasistiono (2004) lembaga kemasyarakatan terbagi dalam dua bentuk, yaitu lembaga kemasyarakatan sebagai organisasi sosial dan lembaga kemasyarakatan sebagai kesatuan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan sebagai organisasi sosial disebabkan fungsi administrasi yang dilakukan yakni membantu menjalankan fungsi pemerintah. Dalam administrasi terdapat organisasi yang merupakan pangkal dari administrasi itu sendiri. Sedangkan



lembaga kemasyarakatan sebagai kesatuan masyarakat adalah bentuk lembaga kemasyarakatan di tingkat kelurahan yang dikoordinasikan secara sadar dan bekerja atas dasar tujuan bersama.

Adapun Gillin dan Gillin (1954) membagi lembaga kemasyarakatan dalam beberapa sudut pandang sebagai berikut :

- a. Berdasarkan Perkembangannya. (1) *Crescive Institutions*: lembaga kemasyarakatan yang tidak sengaja dibentuk dan tumbuh dari adat istiadat. (2) *Enacted institutions*: lembaga yang sengaja dibentuk dengan mengacu pada kebiasaan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Berdasarkan nilai-nilai yang diterima oleh masyarakat. (1) *Basic Institutions*; lembaga yang dibentuk dalam rangka memelihara dan mempertahankan tata tertib dalam masyarakat. (2) *Subsidiary Institutions*: lembaga yang dianggap hanya melaksanakan hal-hal yang kurang penting bagi masyarakat.
- c. Berdasarkan penerimaan masyarakat. (1) *Approved and sanctioned institutions*: lembaga diterima oleh masyarakat dengan tujuan untuk memacu lembaga yang telah ada menjadi lebih efektif dalam pelaksanaan tugas. (2) *Unsanctioned institutions* : lembaga yang ditolak oleh masyarakat tetapi masyarakat seringkali tidak mampu menghalangi pembentukan lembaga tersebut.
- d. Berdasarkan fungsi. (1) *Operative institutions*: lembaga yang memiliki fungsi untuk menghimpun. (2) *Regulative Institution*: lembaga yang bertugas dalam manegawasi tata kelakuan yang tidak menjadi bagian dari lembaga itu sendiri.

Berdasarkan sifatnya, lembaga kemasayarakatan terdiri atas lembaga formal dan lembaga nonformal. Lembaga formal merupakan lembaga yang diprakarsai oleh pemerintah dan menggunakan dana dari pemerintah dalam menjalankan kegiatan operasionalnya. Sementara itu, lembaga nonformal adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan inisiasi masyarakat dan dibiayai oleh hasil swadaya masyarakat. Nurcholis (2011) mengemukakan bentuk-bentuk lembaga formal yang terdapat pada masyarakat desa antara lain: (1) Lembaga politik atau



administrasi; Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). (2) Lembaga pendidikan untuk kesejahteraan keluarga. (3) Lembaga ekonomi ; Koperasi Unit Desa (KUD) dan Kelompok Tani. (4) Lembaga Pengaturan Air; Usaha Tirta. (5) Lembaga Keamanan ; Pertahanan Sipil (Hansip), Perlawanan Rakyat Semesta (Wabra), dan Sistem Keamanan Lingkungan (Siskamling). (5) Lembaga Kependudukan; Gerakan Keluarga Berencana (KB). (6) Lembaga Kesehatan; Gerakan Kesehatan Masyarakat, Gerakan Kesejahteraan Ibu dan Anak, serta Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu). (7) Lembaga kepemudaan; Karang Taruna, Kader Pembangunan Desa, dan lain-lain.

Sedangkan lembaga nonformal dapat ditemui dalam bentuk sebagai berikut. (1) Lembaga kekeluargaan ; ikatan keluarga besar, ikatan suku, dan ikatan marga. (2) Lembaga sosial; perkumpulan warga untuk membantu sesama warga yang mendapatkan musibah, kematian, atau perkawinan, kelompok arisan. (3) Lembaga pendidikan; Taman Pendidikan Al-Qur'an dan Panti Asuhan. (4) Lembaga Olahraga; Perkumpulan sepak bola, bulu tangkis. (5) Lembaga seni dan budaya; Perkumpulan orkes gambus, orkes keroncong. (6) Lembaga Adat ; Majelis Adat Dayak, Lembaga Adat Papua, dan sebagainya.

C. Fungsi Lembaga Kemasyarakatan

Menurut Soekanto (2001) lembaga kemasyarakatan merupakan himpunan norma-norma dari segala tingkatan yang berorientasi pada kebutuhan pokok dalam kehidupan masyarakat. Dalam pemenuhan kebutuhan pokok tersebut lembaga kemasyarakatan memiliki beberapa fungsi. (1) Memberikan pedoman pada anggota masyarakat tentang bagaimana mereka harus bertingkah laku dalam menghadapi masalah terutama berkaitan dengan berbagai kebutuhan. (2) Menjaga keutuhan masyarakat. (3) Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk membentuk sistem pengendalian sosial sebagai upaya pengawasan terhadap tingkah laku masyarakat.

Jika kita mengacu pada Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, lembaga kemasyarakatan melaksanakan beberapa fungsi. (1) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. (2) Menanamkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan masyarakat. (3) Meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan



Pemerintah Desa kepada masyarakat desa. (4) Menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan secara partisipatif. (5) Menumbuhkan, mengembangkan, dan menggerakkan prakarsa, partisipasi, swadaya, serta gotong royong masyarakat. (6) Meningkatkan kesejahteraan keluarga. (7) Meningkatkan sumber daya manusia.

2.2 Penelitian Terdahulu

Dalam kajian mengenai penguatan kelembagaan dan fungsi Rukun Tetangga/Rukun Warga (RT/RW), terdapat sejumlah penelitian terdahulu yang memberikan landasan teoritis dan empiris bagi penelitian ini. Penelitian-penelitian tersebut mencakup berbagai aspek, mulai dari struktur kelembagaan, peran sosial, hingga dampak penguatan kelembagaan terhadap masyarakat. Berikut adalah sepuluh penelitian yang relevan:

1. **Sari, A. (2020).** *Penguatan Kelembagaan RT/RW dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Perkotaan.* Penelitian ini mengungkapkan bahwa penguatan kelembagaan RT/RW di perkotaan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Sari menekankan pentingnya pelatihan dan pemberdayaan pengurus RT/RW agar mereka mampu menjalankan fungsi-fungsinya secara efektif.
2. **Rahman, M. (2019).** *Peran Sosial RT/RW dalam Membangun Solidaritas Komunitas di Kota Makassar.* Penelitian ini meneliti peran sosial RT/RW dalam menciptakan solidaritas di masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa RT/RW berfungsi sebagai jembatan antara pemerintah dan masyarakat, serta berperan penting dalam menciptakan lingkungan yang aman dan nyaman.
3. **Putri, L. (2021).** *Dampak Penguatan Kelembagaan RT/RW terhadap Kualitas Hidup Masyarakat.* Penelitian ini menemukan bahwa penguatan kelembagaan RT/RW berdampak positif terhadap kualitas hidup masyarakat. Menggunakan pendekatan kuantitatif, penelitian ini mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh RT/RW.



4. **Hidayah, R. (2022).** *Model Penguatan Kelembagaan RT/RW Berbasis Partisipasi Masyarakat.* Penelitian ini mengembangkan model penguatan kelembagaan RT/RW yang berbasis pada partisipasi masyarakat. Hidayah menyimpulkan bahwa model ini dapat meningkatkan efektivitas program-program pembangunan yang dilaksanakan di tingkat komunitas.
5. **Fauzi, I. (2023).** *Strategi Penguatan Fungsi RT/RW dalam Pembangunan Berkelanjutan di Kota Makassar.* Penelitian ini mengeksplorasi strategi-strategi yang dapat diterapkan untuk memperkuat fungsi RT/RW dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan di tingkat RT/RW sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan.
6. **Nugroho, T. (2021).** *Analisis Kinerja RT/RW dalam Pengelolaan Lingkungan di Perkotaan.* Penelitian ini menganalisis kinerja RT/RW dalam pengelolaan lingkungan, menunjukkan bahwa RT/RW yang aktif dalam program lingkungan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap isu-isu lingkungan.
7. **Wati, S. (2020).** *Peran RT/RW dalam Penanggulangan Bencana di Wilayah Perkotaan.* Penelitian ini meneliti peran RT/RW dalam penanggulangan bencana, menemukan bahwa RT/RW yang memiliki struktur kelembagaan yang kuat dapat lebih efektif dalam merespons situasi darurat.
8. **Kusuma, D. (2022).** *Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program RT/RW: Studi Kasus di Kota Makassar.* Penelitian ini mengeksplorasi bagaimana program-program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh RT/RW dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.
9. **Setiawan, B. (2021).** *Pengaruh Kelembagaan RT/RW terhadap Kualitas Layanan Publik di Tingkat Komunitas.* Penelitian ini menunjukkan bahwa kelembagaan RT/RW yang kuat berpengaruh positif terhadap kualitas layanan publik yang diterima oleh masyarakat, termasuk dalam hal kesehatan dan pendidikan.

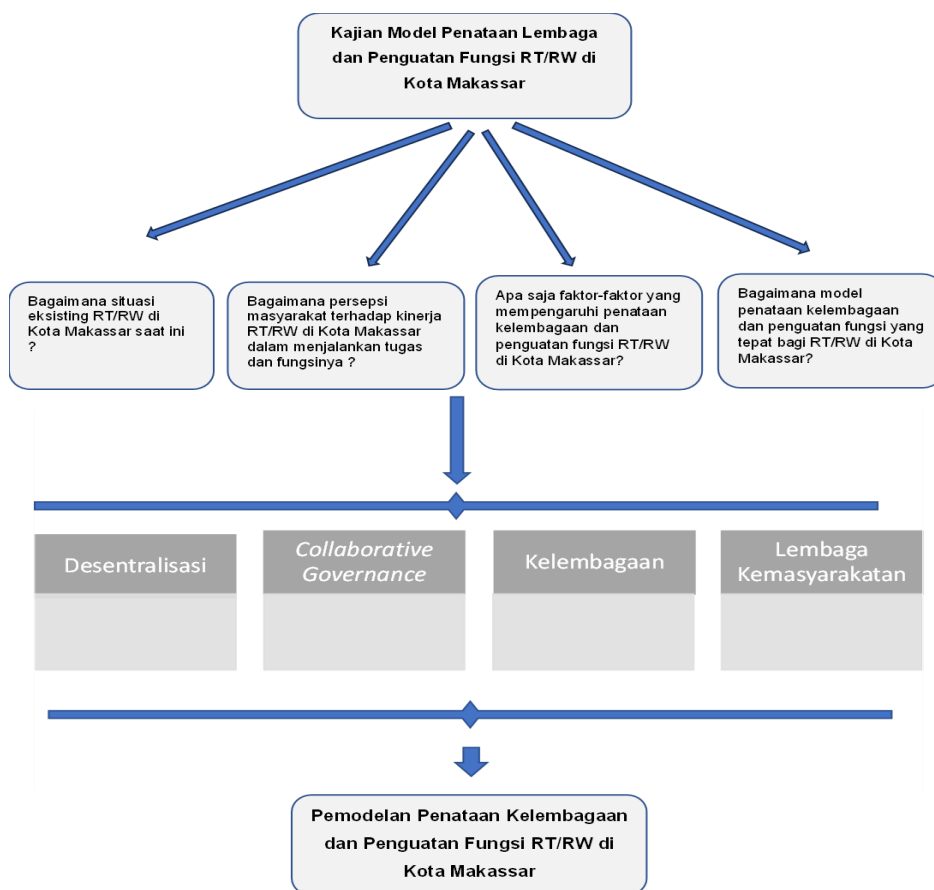


Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

10. **Lestari, R. (2023).** *Inovasi dalam Pengelolaan RT/RW: Membangun Komunitas yang Berdaya Saing.* Penelitian ini membahas inovasi yang diterapkan oleh RT/RW dalam pengelolaan komunitas, serta dampaknya terhadap daya saing dan keberlanjutan komunitas di era digital.

Dari berbagai penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa penguatan kelembagaan dan fungsi RT/RW memiliki dampak yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat. Penelitian ini akan melanjutkan kajian tersebut dengan fokus pada konteks Kota Makassar, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan dan fungsi RT/RW di Kota Makassar.

2.3 Kerangka Pikir Penelitian





BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

3.1.1 Jenis Penelitian

Jenis dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, hal ini dalam rangka untuk lebih memahami kompleksitas permasalahan penelitian yang ada, mengingat kelembagaan RT/RW merupakan sesuatu yang kompleks, apalagi jika dikaitkan dengan partisipasi dan pemberdayaan warga kota. Data yang diperoleh melalui penelitian itu adalah data empiris (teramati) yang mempunyai kriteria yang valid. Valid menunjukkan tingkatan ketepatan antara data yang sesungguhnya terjadi pada obyek dengan data yang dikumpulkan oleh peneliti. Setiap penelitian pun mempunyai tujuan dan kegunaan tertentu. Secara umum tujuan penelitian dibagi menjadi tiga macam, yaitu yang pertama, Penemuan berarti data yang diperoleh merupakan data yang belum pernah di temukan sebelumnya; kedua, Pembuktian berarti data yang diperoleh digunakan untuk membuktikan keraguan terhadap informasi atau pengetahuan yang ada sebelumnya; ketiga, Pengembangan berarti memperdalam atau memperluas pengetahuan yang ada.

Karena penelitian ini adalah penelitian kualitatif, artinya penelitian bersifat alami dan dinamis serta berkembang. Kenyataan yang berada di lapangan akan terus berkembang semakin seringnya peneliti melakukan aktivitas observasi ataupun pendekatan untuk wawancara terhadap subjek penelitian. Asumsi pun dapat berjalan secara dinamis. Data–data yang sudah terkumpul akan di narasikan dalam penyajiannya. Penelitian kualitatif dalam penyajian data bersifat induktif dan hasil penelitiannya lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Metode kualitatif adalah penelitian yang bertujuan memahami fenomena yang dialami oleh subyek penelitian. Misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan sebagainya, secara holistik dengan cara deskriptif dalam suatu konteks khusus yang alami tanpa ada campur tangan manusia dan dengan



memanfaatkan secara optimal sebagai metode ilmiah yang lazim digunakan. Mengacu kepada Strauss dan Corbin dalam Salim dan Syahrudin, penelitian kualitatif adalah suatu jenis penelitian yang prosedur penemuan yang dilakukan tidak menggunakan prosedur statistik atau kuantifikasi. Dalam hal ini penelitian kualitatif adalah penelitian tentang kehidupan seseorang, cerita perilaku, dan juga tentang fungsi organisasi, Gerakan sosial atau hubungan timbal balik.

Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi oleh Spradley dinamakan social situation atau situasi sosial yang terdiri atas tiga elemen, yaitu tempat (*place*), pelaku (*actors*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Adapun yang menjadi *social situation* dalam penelitian ini adalah masyarakat di Kota Makassar.

3.1.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan. Kota Makassar adalah salah satu daerah yang terletak di bagian selatan Pulau Sulawesi. Secara astronomis Kota Makassar terletak di 119° 18' 27,97" sampai 119° 32' 31,03" bujur timur dan 5° 30' 18" - 5° 14' 49" lintang selatan. Ketinggian kota ini bervariasi antara 0-25 meter dari permukaan laut, suhu udara antara 20°C - 32°C, memiliki garis pantai sepanjang 32 km dan areal seluas 175,77 kilometer persegi, termasuk 11 pulau di selat Makassar ditambah luas wilayah perairan kurang lebih 100 Km²., serta terdiri dari 14 kecamatan dan 143 kelurahan. Kota Makassar merupakan daerah pantai yang datar dengan kemiringan 0 - 5 derajat ke arah barat, diapit dua muara sungai yakni sungai Tallo yang bermuara di bagian utara kota dan sungai Jeneberang yang bermuara di selatan kota.



No	Tahapan Penelitian	Waktu			
		Bulan I	Bulan II	Bulan III	Bulan IV
1	Persiapan				
2	Penyusunan proposal				
3	Pengumpulan data sekunder				
4	FGD dan wawancara				
5	Analisis data				
6	Penyusunan hasil				
7	Pesrsentase hasil penelitian				

Tabel 3.1 Tahapan Penelitian

3.2 Sumber Data

Menurut Lofland dan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya data adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sumber data menurut Zuldafrial dalam Atun adalah subjek dari mana data dapat diperoleh. Menurut Sugiyono bila dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber primer dan sumber sekunder. Sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, data diartikan sebagai kenyataan yang ada yang berfungsi sebagai bahan sumber untuk menyusun suatu pendapat, keterangan yang benar, dan keterangan atau bahan yang dipakai untuk penalaran dan penyelidikan.

Data adalah bagian-bagian khusus yang membentuk dasar-dasar analisis. Data adalah bukti dan sekaligus isyarat. Adapun sumber data yang digunakan pada penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.



3.2.1 Sumber Data Primer

Sumber primer adalah informan kunci yang langsung memberikan data kepada pengumpul data. Sumber data primer diperoleh dari wawancara dengan birokrat, camat, lurah, akademisi, aktivis NGO, tokoh masyarakat dan masyarakat yang dianggap memiliki keterkaitan langsung dengan penataan lembaga dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar.

Penentuan informan dilakukan dengan berupaya mewakili semua Kecamatan di Kota Makassar, sedangkan lokus di tingkat kelurahan disesuaikan dengan waktu penelitian. Adapun daftar kategori informan yang akan diwawancara secara mendalam ataupun di undang dalam FGD adalah sebagai berikut :

No	Kategori Informan
1.	Badan Pemberdayaan Kota Makassar
2.	Dinas Penduduk dan Catatan Sipil Kota Makassar
3.	Dinas Sosial Kota Makassar
4.	Dinas Kesehatan Kota Makassar
5.	Dinas Pendidikan Kota Makassar
6.	BPBD Kota Makassar
7.	Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar
8.	Camat
9.	Lurah
10.	Tokoh Masyarakat
11.	Akademisi
12.	Aktivis NGO
13.	Masyarakat

Tabel 3.2 Kategori Informan Penelitian

3.2.2 Sumber Data Sekunder

Sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Sumber data sekunder adalah data yang digunakan untuk mendukung data primer yaitu melalui studi kepustakaan, dokumentasi, buku, majalah, koran, arsip tertulis yang berhubungan dengan obyek yang akan diteliti pada penelitian



ini. Data sekunder yang diperoleh adalah data berupa dokumen atau berkas dari pihak atau yang menjadi objek penelitian ini seperti data kejadian bencana alam di Kota Makassar, ataupun dokumen kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kota Makassar yang berkaitan dengan penataan lembaga dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan sangat penting dalam penelitian. Teknik pengumpulan data yang benar akan menghasilkan data yang memiliki kredibilitas tinggi, dan sebaliknya. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini antara lain:

A. Observasi

Observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Teknik penelitian dapat dilakukan secara terlibat langsung (partisipatif) maupun non partisipatif untuk memperoleh data. Pada dasarnya pada teknik observasi ini observer dapat melihat serta mengamati langsung fenomena yang terjadi di lingkungan yang akan diteliti, yang selanjutnya dapat dilakukan penilaian atas fenomena tersebut. Tujuan digunakannya observasi sebagai metode penelitian diantaranya untuk mengetahui sejauh mana RT/RW menjalankan fungsinya di tingkat bawah

Observasi dapat dibedakan berdasarkan tingkat pengontrolan kepada dua macam, yaitu observasi sederhana dan observasi sistematis. Observasi sederhana (*Simple Observation*) adalah pengamatan yang tidak terkontrol, yang merupakan gambaran sederhana dari pengamatan dan pendengaran. Adapun pengamatan sistematis (*Systematic Observation*) adalah suatu pengamatan ilmiah yang terkontrol. Selain itu, observasi dapat pula dibedakan berdasarkan peran peneliti, menjadi observasi partisipan (*Participant Observation*) dan observasi non partisipan (*Non Participant Observation*). Observasi partisipan adalah observasi yang dilakukan oleh peneliti yang berperan sebagai anggota yang berperan serta dalam kehidupan masyarakat topik penelitian.



Biasanya peneliti tinggal atau hidup bersama anggota masyarakat dan ikut terlibat dalam semua aktivitas dan perasaan mereka. Sedangkan observasi non partisipan adalah observasi yang menjadikan peneliti sebagai penonton atau penyaksi terhadap gejala atau kejadian yang menjadi topik penelitian.

Jenis observasi yang akan diterapkan oleh tim peneliti yaitu jenis observasi non partisipan dan jenis observasi sistematis. Tim peneliti menggunakan observasi non partisipan karena dalam penelitiannya tidak ikut andil dalam segala macam kegiatan yang dilakukan observasi. Selain itu, observasi non partisipan memiliki kelebihan dari sudut objektivitas, karena jauhnya peneliti dari fenomena topik yang diteliti mengurangi bias pengaruh peneliti pada fenomena tersebut. Penggunaan observasi sistematis bertujuan supaya observasi yang dilakukan oleh peneliti terstruktur, tidak keluar dari alur penelitian.

B. Wawancara

Wawancara adalah pertemuan dua orang atau lebih untuk bertukar informasi atau menggali data dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat di konstruksikan makna sesuai data yang akan dicari oleh peneliti. Pertanyaan sangat penting dalam hal ini, peneliti menyiapkan pedoman wawancara yang nantinya akan diajukan kepada responden. Dengan pertanyaan tersebut maka peneliti akan saling bertukar informasi yang akan menjadi bahan dasar untuk dianalisis. Penelitian ini menggunakan wawancara semi terstruktur sebagai teknik pengumpulan data. Tujuan wawancara jenis ini untuk menentukan permasalahan lebih terbuka dimana pihak yang diwawancarai diminta pendapat dan ide-nya. Sehingga peneliti akan mendapatkan informasi lebih mendalam terkait permasalahan yang sedang diteliti.

Berdasarkan bentuk-bentuk pertanyaan yang diajukan, maka wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah wawancara terbuka, yaitu wawancara yang dilakukan peneliti dengan mengajukan pertanyaan



-pertanyaan yang tidak dibatasi jawabannya, artinya pertanyaan yang mengundang jawaban terbuka.

No	Variabel Penelitian	Indikator Penelitian	Sub Indikator Penelitian
1.	Persepsi Masyarakat Kota Makassar Terhadap Kinerja RT/RW dalam menjalankan tugas dan Fungsinya	Kelembagaan	Struktur Organisasi
			Regulasi
			Sumber Daya Manusia
			Kultur Organisasi
		Fungsi	Administrasi Kependudukan
			Pemberdayaan dan Partisipasi masyarakat
			Menampung dan Menyalurkan aspirasi
			Mempercepat pelayanan masyarakat
			Meningkatkan Kesejahteraan keluarga
			Meningkatkan sumber daya manusia
2.	Faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan lembaga dan penguatan fungsi RT/W di Kota Makassar.		Faktor yang mendukung Penataan Kelembagaan dan Penguatan Fungsi RT/RW
			Faktor yang menghambat Penataan Kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW

Tabel 3.4 Kisi-kisi Wawancara

C. Dokumentasi

Penelitian kualitatif selain menggunakan observasi dan wawancara, dokumentasi pun salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan. Dokumentasi adalah catatan tentang berbagai kegiatan atau peristiwa pada masa lalu. Melalui dokumen seorang peneliti dapat menemukan informasi yang valid tentang realitas sosial tertentu. Sumber data yang berupa dokumen dapat berupa tulisan, gambar, atau karya monumental baik bersumber dari dokumen pribadi maupun dokumen resmi.



Proses dokumentasi, peneliti mengumpulkan beberapa tulisan dan gambar berbentuk catatan selama kegiatan penelitian. Termasuk dalam hal ini serta semua dokumen yang bersangkutan dengan pembahasan penelitian sebagai sumber informasi.

3.4 Pemeriksaan Keabsahan Data

Proses penelitian belum selesai hanya sampai terkumpulnya data dari berbagai sumber data yang diperolehnya. Merupakan langkah yang terburu-buru jika peneliti kemudian melakukan analisis terhadap data. Maka, langkah selanjutnya adalah meyakinkan data tersebut terhadap derajat kepercayaan (validitas) dengan melakukan triangulasi terhadap data. Triangulasi adalah teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada.

Dengan demikian terdapat tiga macam triangulasi yang dipakai untuk menguji kredibilitas penelitian ini :

A. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber digunakan untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Sumber data dalam penelitian ini adalah birokrat, camat, lurah, aktivis NGO dan masyarakat. Data dari sumber-sumber tersebut tidak bisa diratakan seperti dalam penelitian kuantitatif, tetapi dideskripsikan, dikategorisasikan, mana pandangan yang sama, pandangan yang berbeda, dan mana spesifik dari tiga sumber data tersebut. Data tersebut dianalisis oleh peneliti sehingga menghasilkan suatu kesimpulan selanjutnya dimintakan kesepakatan (*member check*) dengan tiga sumber data tersebut.

B. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama namun dengan teknik yang berbeda, misalnya data diperoleh dengan wawancara, lalu di cek dengan observasi, atau analisis dokumentasi. Setelah dicek



dengan teknik yang berbeda menghasilkan data yang berbeda, maka peneliti melakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan atau yang lain, untuk memastikan mana yang dianggap benar atau mungkin semuanya benar, karena memiliki sudut pandang yang berbeda-beda.

C. Triangulasi Waktu

Waktu juga sering mempengaruhi kredibilitas data. Data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara di pagi hari pada saat narasumber masih segar, belum banyak masalah, akan memberikan data yang lebih valid sehingga lebih kredibel. Untuk itu dalam rangka pengujian kredibilitas data dapat dilakukan dengan cara melakukan pengecekan dengan wawancara, observasi atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda. Bila hasil uji menghasilkan data yang berbeda, maka dilakukan secara berulang-ulang sehingga sampai ditemukan kepastian datanya.

3.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah suatu metode atau cara untuk mengolah sebuah data menjadi informasi sehingga karakteristik data tersebut menjadi mudah untuk dipahami dan juga bermanfaat untuk menemukan solusi permasalahan.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman. Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data pada periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti melakukan analisis terhadap jawaban informan. Bila jawaban informan setelah dianalisis terasa belum memuaskan maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi sampai tahap tertentu diperoleh data yang dianggap kredibel. Aktivitas dalam analisis data yaitu, reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), penarikan kesimpulan (*concluding drawing/ verification*). Analisis data akan dibantu dengan menggunakan aplikasi NVivo.



A. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Semakin lama peneliti ke lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal yang penting, mencari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti dalam melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan.

1. Penyajian Data (*Data Display*)

Setelah data direduksi maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flow chart, dan sejenisnya. Menurut Miles dan Huberman yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan Mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

2. Penarikan Kesimpulan (*Conclution Drawing/ Verification*)

Menurut Miles dan Huberman, langkah ketiga dalam menganalisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Namun apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal tetapi mungkin juga tidak karena seperti yang telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti berada di lapangan.



BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Tinjauan Terhadap Regulasi Yang Relevan

4.1.1 Perwali Nomor 82 Tahun 2022 dan Perwali Nomor 3 Tahun 2024

Dalam kerangka pemerintahan daerah, peraturan kepala daerah memegang posisi penting sebagai instrumen hukum yang menerjemahkan norma perundang-undangan yang lebih tinggi ke dalam konteks lokal. Kota Makassar sebagai kota metropolitan dengan kompleksitas sosial tinggi membutuhkan regulasi yang mampu memperkuat kelembagaan paling dasar, dalam hal ini Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW).

Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 82 Tahun 2022 hadir sebagai perangkat hukum untuk menata fungsi, kewenangan, pembinaan, serta sistem insentif bagi RT/RW. Dua tahun kemudian, pemerintah kota menetapkan Peraturan Wali Kota Nomor 3 Tahun 2024 yang merevisi sejumlah pasal dari peraturan sebelumnya. Perubahan ini tidak sekadar teknis, melainkan membawa implikasi yuridis signifikan terhadap posisi RT/RW dalam tata kelola pemerintahan Kota Makassar.

Pertanyaan mendasar yang hendak dijawab peneliti bagaimana perubahan tersebut dipahami dalam perspektif hukum administrasi, dan sejauh mana ia memenuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)?

A. Kerangka Normatif dan Teoretis

Analisis hukum atas perubahan regulasi ini berlandaskan beberapa prinsip dasar hukum administrasi negara:

- a. Asas Legalitas: setiap kewenangan pejabat pemerintahan harus bersumber pada hukum yang berlaku. Perwali hanya sah jika ditopang oleh aturan yang lebih tinggi, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014



- tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.
- b. Asas Kepastian Hukum: regulasi harus jelas, konsisten, dan tidak menimbulkan interpretasi ganda.
 - c. Asas Proporsionalitas: pengaturan kewajiban harus seimbang dengan hak yang diberikan, termasuk dalam kaitannya dengan beban kerja RT/RW dan insentif yang diterima.
 - d. Asas Akuntabilitas: peraturan harus memungkinkan adanya pengawasan, evaluasi, dan pertanggungjawaban yang terukur.
 - e. Asas Perlindungan Hak: regulasi tidak boleh menimbulkan diskriminasi atau penyalahgunaan wewenang, serta wajib menghormati hak-hak dasar warga.

B. Perubahan Substansi antara Perwali Nomor 82 Tahun 2022 dan Perwali Nomor 3 Tahun 2024

a. Indikator Kinerja Ketua RT dan RW

Perubahan paling menonjol terdapat pada penambahan dan perincian indikator kinerja Ketua RT. Jika sebelumnya indikator masih terbatas pada partisipasi program kebersihan, PBB, bank sampah, dan administrasi dasar, maka regulasi terbaru menambahkan indikator baru seperti pendataan penduduk non-permanen dan deteksi dini kerawanan bencana.

Dari sudut pandang hukum, penambahan indikator ini memperjelas standar penilaian kinerja RT/RW sehingga mengurangi ruang abu-abu. Namun, indikator baru menyentuh ranah yang berpotensi sensitif, misalnya pendataan warga non-permanen yang dapat menimbulkan risiko diskriminasi. Secara hukum, hal ini menuntut regulasi turunan berupa petunjuk teknis untuk memastikan pemenuhan asas perlindungan hak.

b. Mekanisme Pelaporan Berbasis QR Code

Regulasi Perwali Kota Makassar Nomor 3 tahun 2024 menguatkan penggunaan sistem pelaporan berbasis QR Code. Hal ini menunjukkan pergeseran dari pendekatan manual menuju digitalisasi administrasi. Dari perspektif hukum administrasi, digitalisasi memperkuat asas akuntabilitas dan



transparansi. Akan tetapi, tanpa jaminan infrastruktur dan literasi digital yang memadai, kewajiban ini dapat menjadi beban yang tidak proporsional bagi pengurus RT/RW, sehingga berpotensi melanggar asas proporsionalitas.

c. Komposisi Tim Penilai

Peraturan sebelumnya menempatkan Bagian Pemberdayaan Masyarakat di tingkat kota sebagai bagian dari tim penilai, sementara revisi 2024 mengalihkan fungsi ini ke level kecamatan dan kelurahan, dengan melibatkan camat, lurah, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Perubahan ini secara hukum memperkuat asas desentralisasi kewenangan penilaian, tetapi juga berisiko mengurangi independensi karena tim penilai sepenuhnya berada di lingkungan eksekutif lokal. Potensi konflik kepentingan perlu diantisipasi melalui mekanisme pengawasan eksternal.

d. Sistem Insentif

Peraturan terbaru menegaskan korelasi antara capaian indikator kinerja dengan besaran insentif. Selain itu, terdapat ketentuan eksplisit bahwa pembayaran insentif penuh hanya berlaku jika Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencapai Rp 2 triliun. Jika PAD di bawah ambang tersebut, nilai insentif disesuaikan.

Dari sudut pandang hukum, pengaturan ini menghadirkan kepastian karena besaran insentif dipatok secara jelas sesuai skor capaian. Namun, ketergantungan pada capaian PAD dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pengurus RT/RW. Secara normatif, insentif bersifat hak yang seharusnya diberikan berdasarkan beban kerja, bukan semata-mata kinerja fiskal makro. Hal ini menimbulkan perdebatan tentang keadilan distributif dalam hukum administrasi keuangan daerah.

4.1.2 Analisis Hukum Perubahan Regulasi

A. Legalitas dan Kewenangan

Perwali Nomor tahun 2024 sah secara hukum karena dikeluarkan oleh wali kota sebagai bagian dari kewenangan atribusi dan delegasi yang diberikan oleh



Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Namun, dalam konteks indikator baru yang menyentuh isu kerawanan sosial dan penduduk non-permanen, perlu dipastikan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi seperti UU Administrasi Kependudukan dan UU Penanggulangan Bencana. Jika tidak, terdapat risiko *ultra vires*, yakni penggunaan kewenangan di luar mandat hukum.

B. Kepastian Hukum

Perubahan regulasi memberikan rincian yang lebih jelas mengenai indikator kinerja, mekanisme pelaporan, dan skema insentif. Hal ini memperkuat asas kepastian hukum. Namun, perubahan komposisi tim penilai dan ketergantungan insentif pada capaian PAD berpotensi menciptakan interpretasi baru yang harus diatur dengan pedoman teknis. Tanpa itu, kepastian hukum masih relatif lemah.

C. Proporsionalitas

Penambahan indikator yang detail meningkatkan beban administratif RT/RW. Jika tidak diimbangi dengan dukungan sarana, prasarana, dan pelatihan, maka terjadi ketidakseimbangan antara kewajiban dan hak. Dari sudut pandang hukum administrasi, hal ini berpotensi melanggar asas proporsionalitas karena menempatkan beban yang tidak seimbang pada pihak dengan kapasitas terbatas.

D. Akuntabilitas

Dengan adanya sistem pelaporan berbasis QR Code dan indikator yang terukur, akuntabilitas semakin diperkuat. Namun, komposisi tim penilai yang sepenuhnya berasal dari eksekutif lokal menimbulkan pertanyaan tentang objektivitas. Secara hukum, idealnya terdapat keterlibatan unsur independen, seperti akademisi atau lembaga pengawas internal, untuk menjaga integritas proses penilaian.

E. Perlindungan Hak

Indikator mengenai penduduk non-permanen dan kerawanan sosial dapat menjadi instrumen pengelolaan komunitas, tetapi tanpa rambu hukum yang jelas berpotensi melanggar hak warga. Misalnya, pendataan non-permanen bisa digunakan untuk praktik diskriminatif. Oleh karena itu, dari perspektif hukum hak



asasi, diperlukan regulasi turunan yang menjamin data diperlakukan sesuai prinsip perlindungan privasi dan nondiskriminasi.

F. Dampak Hukum terhadap Tata Kelola Pemerintahan Lokal

Perubahan regulasi memperkuat peran RT/RW sebagai instrumen administratif pemerintah kota, bukan sekadar lembaga partisipatif warga. Hal ini memperjelas fungsi mereka dalam pencapaian target-target makro pemerintah kota, seperti peningkatan PAD dan program smart city. Dari perspektif hukum tata kelola, terjadi pergeseran paradigma dari kelembagaan berbasis komunitas ke kelembagaan semi-birokratis.

Implikasinya, RT/RW di Kota Makassar semakin berada dalam posisi subordinatif terhadap pemerintah kota. Secara hukum, hal ini sah, tetapi menimbulkan pertanyaan tentang otonomi warga dalam kelembagaan RT/RW. Tanpa mekanisme *checks and balances*, regulasi ini berpotensi mengerdilkan fungsi RT/RW sebagai representasi aspirasi masyarakat.

4.1.3 Konsistensi Regulasi

Pada konteks kelembagaan Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 menjadi rujukan utama secara nasional. Regulasi ini mengatur kedudukan, fungsi, tugas, kewenangan, serta pembinaan lembaga kemasyarakatan. Kota Makassar kemudian menerjemahkan ketentuan tersebut ke dalam Perwali Nomor 82 Tahun 2022, yang kemudian direvisi melalui Perwali Nomor 3 Tahun 2024.

Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana kedua perwali tersebut konsisten terhadap norma dasar yang ditetapkan Permendagri 18 Tahun 2018. Analisis ini penting untuk memastikan bahwa pelaksanaan kelembagaan RT/RW di Kota Makassar memiliki kepastian hukum, tidak melampaui kewenangan, serta selaras dengan prinsip *good governance*.

Permendagri 18/2018 menegaskan bahwa RT/RW adalah lembaga kemasyarakatan yang berfungsi menyalurkan aspirasi masyarakat, meningkatkan partisipasi, membantu pelayanan publik, dan memberdayakan masyarakat. Fungsi ini bersifat umum dan memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan secara teknis.



Perwali 82/2022 dan Perwali 3/2024 konsisten dalam menegaskan fungsi serupa, tetapi menambahkan rincian teknis berupa indikator kinerja seperti pengelolaan bank sampah, capaian Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), retribusi sampah, serta indikator baru dalam Perwali 2024 berupa pendataan penduduk non-permanen dan deteksi dini kerawanan bencana.

Secara hukum, penambahan ini merupakan bentuk konkretisasi dari mandat Permendagri, sehingga tidak bertentangan. Namun, indikator yang bersifat sensitif (misalnya penduduk non-permanen) berpotensi menimbulkan praktik diskriminatif jika tidak disertai pedoman etis. Di sini tampak potensi over-regulation yang melampaui mandat awal Permendagri.

A. Pembinaan dan Hubungan Kerja

Permendagri 18/2018 mengatur bahwa pembinaan lembaga kemasyarakatan dilakukan secara berjenjang oleh lurah, camat, bupati/wali kota, hingga menteri. Mekanisme ini dimaksudkan untuk memastikan kesinambungan supervisi dari pusat ke daerah.

Perwali 82/2022 menetapkan tim penilai yang melibatkan Bagian Pemberdayaan Masyarakat di tingkat kota, camat, lurah, dan unsur perangkat daerah. Perwali 3/2024 kemudian merevisi komposisi tim penilai menjadi lebih lokal, yakni hanya terdiri dari camat, lurah, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Kedua perwali tersebut masih konsisten dengan Permendagri, karena tetap menempatkan lurah dan camat sebagai aktor pembinaan. Namun, dari perspektif akuntabilitas, perubahan ke tim penilai yang lebih lokal tanpa unsur independen berpotensi melemahkan objektivitas. Secara hukum, ini tidak bertentangan dengan Permendagri, tetapi dapat mengurangi kualitas implementasi asas akuntabilitas.

B. Sistem Insentif dan Dukungan Anggaran



Permendagri 18/2018 menyebutkan bahwa dukungan anggaran bagi lembaga kemasyarakatan dapat diberikan sesuai kemampuan daerah, tetapi tidak merinci bentuk atau besaran insentif. Perwali 82/2022 mengatur insentif RT/RW dengan sistem penilaian berbasis indikator, sementara Perwali 3/2024 menambahkan detail angka insentif, rentang skor, serta syarat fiskal berupa pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) minimal Rp 2 triliun untuk pembayaran penuh.

Secara hukum, pengaturan insentif dalam Perwali adalah elaborasi yang sah karena masih dalam bingkai “dukungan anggaran sesuai kemampuan daerah”. Namun, ketentuan yang mengaitkan insentif dengan capaian PAD membawa potensi ketidakpastian hukum, karena hak insentif pengurus RT/RW bisa berubah-ubah mengikuti kondisi fiskal makro. Hal ini dapat dipandang kurang konsisten dengan asas kepastian hukum dalam Permendagri yang menekankan keberlanjutan fungsi RT/RW.

C. Akuntabilitas dan Transparansi

Permendagri 18/2018 menekankan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan lembaga kemasyarakatan. Perwali 82/2022 memperkenalkan indikator administratif seperti penggunaan buku RT/RW dan laporan kegiatan. Perwali 3/2024 memperkuat sistem ini dengan pelaporan berbasis QR Code.

Dari perspektif hukum, penguatan pelaporan digital memperkuat akuntabilitas. Namun, jika infrastruktur digital atau kapasitas SDM RT/RW tidak memadai, kewajiban ini berpotensi menyalahi asas proporsionalitas, karena menempatkan beban administrasi yang terlalu berat pada pengurus yang bekerja berbasis swadaya.

D. Perlindungan Hak dan Nondiskriminasi

Permendagri 18/2018 menekankan pemberdayaan masyarakat tanpa diskriminasi. Perwali 3/2024 menambahkan indikator penduduk non-permanen dan deteksi dini kerawanan sosial. Indikator ini relevan untuk tata kelola kota, tetapi secara hukum perlu diwaspadai karena berpotensi melanggar prinsip nondiskriminasi. Tanpa pedoman etis yang jelas, pendataan warga non-permanen dapat menimbulkan profiling atau stigma terhadap kelompok tertentu. Dalam hal



ini, konsistensi terhadap Permendagri menjadi dipertanyakan. Meski tidak langsung bertentangan, implementasi tanpa regulasi turunan berpotensi mencederai asas perlindungan hak.

4.1.4 Analisis Teoritik Terhadap Regulasi

Peraturan kepala daerah merupakan instrumen yang krusial dalam mentransformasikan kebijakan nasional ke dalam konteks lokal. Kota Makassar melalui Perwali No. 82 Tahun 2022 dan revisinya Perwali No. 3 Tahun 2024 menata kembali peran RT/RW, baik dalam fungsi sosial, administratif, maupun kontribusinya terhadap agenda pembangunan kota.

Namun, regulasi bukan sekadar teks hukum. Ia perlu ditinjau dari sudut teoritik agar dapat dipahami implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan dan dinamika masyarakat. Collaborative Governance memberi kerangka untuk melihat sejauh mana RT/RW dilibatkan dalam proses kolaborasi kebijakan, sementara teori desentralisasi menyoroti distribusi kewenangan, demokrasi lokal, dan pelayanan publik.

A. Fungsi dan Kedudukan RT/RW

Perwali No. 82 Tahun 2022 menegaskan bahwa RT/RW adalah lembaga kemasyarakatan kelurahan dengan fungsi menyalurkan aspirasi warga, meningkatkan pelayanan, dan memperkuat partisipasi. Perwali No. 3 Tahun 2024 memperluas fungsi tersebut dengan indikator tambahan yang mencakup pendataan penduduk non-permanen dan deteksi dini kerawanan bencana.

Dari perspektif Collaborative Governance, fungsi RT/RW di sini tampak lebih diarahkan sebagai *administrative arm* pemerintah kota ketimbang mitra deliberatif. Proses kolaboratif dalam teori Ansell & Gash menekankan empat prasyarat: starting conditions, desain institusional, kepemimpinan fasilitatif, dan komunikasi multiarah. Dalam regulasi ini, starting conditions memperlihatkan ketimpangan: RT/RW diposisikan sebagai pelaksana teknis yang mengeksekusi agenda kota. Ruang deliberasi substantif kurang ditekankan.

Dalam perspektif desentralisasi, hal ini memperlihatkan dominasi dimensi administratif dibanding politik. Demokrasi lokal melalui pemilihan RT/RW memang diakui, tetapi fungsi representatif cenderung dikalahkan oleh fungsi administratif



yang diarahkan ke pencapaian target fiskal dan program kota. Secara teoritis, ini mencerminkan desentralisasi yang bersifat *deconcentration*—pendelegasian tugas teknis—daripada *devolution* yang memberi otonomi nyata.

B. Indikator Kinerja dan Sistem Pelaporan

Salah satu substansi paling menonjol adalah penetapan indikator kinerja RT/RW. Perwali 82/2022 merumuskan indikator administratif seperti bank sampah, PBB, retribusi sampah, buku administrasi, dan deteksi kerawanan sosial. Perwali 3/2024 menambahkan indikator baru, yakni pendataan penduduk non-permanen dan kerawanan bencana, serta mewajibkan pelaporan berbasis QR Code.

Dalam kerangka *Collaborative Governance*, sistem indikator dapat dilihat sebagai desain institusional yang mencoba menciptakan standar kolaborasi. Namun, masalah muncul pada proporsionalitas: indikator terlalu banyak dan detail sehingga membebani RT/RW yang kapasitasnya terbatas. Alih-alih memperkuat kolaborasi, sistem ini justru mendorong birokratisasi. Proses kolaboratif berpotensi tereduksi menjadi kepatuhan administratif, bukan dialog substantif.

Dalam teori desentralisasi pelayanan publik, indikator kinerja ini adalah upaya menciptakan efisiensi. Namun, tanpa dukungan sumber daya (SDM, teknologi, anggaran), kewajiban tersebut bisa kontraproduktif. Kapasitas rendah akan menghasilkan data yang formalistik, mengarah pada *measurement gaming*: laporan dipenuhi untuk syarat insentif, tetapi tidak mencerminkan kondisi riil.

C. Tim Penilai dan Mekanisme Pembinaan

Perwali 82/2022 membentuk tim penilai dengan melibatkan Bagian Pemberdayaan Masyarakat tingkat kota, camat, dan lurah. Perwali 3/2024 merevisi komposisi ini menjadi lebih lokal: camat, lurah, dan LPM. Penilaian dilakukan bulanan dan berbasis capaian indikator.

Dalam perspektif *Collaborative Governance*, desain ini mengurangi independensi penilaian karena semua unsur penilai berada dalam eksekutif lokal. Ketiadaan aktor eksternal (misalnya akademisi, masyarakat sipil) melemahkan proses kolaboratif yang seharusnya inklusif. Teori ini menuntut adanya *facilitative leadership* yang mampu memediasi kepentingan, tetapi dengan komposisi lokal yang homogen, risiko bias semakin besar.



Dalam kerangka desentralisasi, mekanisme ini menunjukkan administrative decentralization di tingkat kecamatan/kelurahan. Namun, sifatnya cenderung top-down: RT/RW tidak menilai dirinya secara partisipatif, melainkan dinilai oleh birokrasi. Akibatnya, terjadi ketidakseimbangan antara demokrasi lokal dan birokrasi kota.

D. Sistem Insentif dan Pembiayaan

Kedua perwali menetapkan sistem insentif berbasis kinerja. Perwali 82/2022 memberikan rentang skor 60–100 dengan insentif berbeda untuk RT dan RW. Perwali 3/2024 menambahkan detail nominal, kategori skor, serta syarat bahwa insentif penuh hanya berlaku jika PAD mencapai Rp 2 triliun. Jika PAD tidak mencapai ambang, maka insentif disesuaikan.

Dari perspektif Collaborative Governance, insentif adalah instrumen motivasi, tetapi ketika dikaitkan dengan PAD, maka partisipasi warga menjadi sandera kondisi fiskal kota. RT/RW bekerja di tingkat mikro, tetapi penghargaan mereka tergantung capaian makro. Ini berpotensi menimbulkan collaborative failure karena beban tidak proporsional.

Dalam perspektif desentralisasi fiskal, sistem ini memperlihatkan ketidakstabilan distribusi sumber daya. RT/RW seharusnya memperoleh dukungan yang konsisten agar dapat menjalankan fungsi pelayanan publik. Ketidakpastian insentif bisa melemahkan demokrasi lokal dan menurunkan legitimasi pemerintah kota.

F. Perlindungan Hak dan Implikasi Sosial

Aspek lain yang penting adalah indikator baru dalam Perwali 3/2024: pendataan penduduk non-permanen dan deteksi dini kerawanan sosial. Tujuannya adalah untuk pengelolaan kota yang lebih aman dan tertib.

Namun, dalam perspektif Collaborative Governance, indikator ini berisiko mengikis kepercayaan warga. Jika RT/RW diposisikan sebagai “mata-mata” pemerintah, maka kolaborasi berubah menjadi relasi kontrol. Hubungan sosial bisa terganggu, dan trust—prasyarat utama kolaborasi—akan melemah.



Dalam perspektif desentralisasi politik, fungsi representatif RT/RW bisa tergeser. Mereka bukan lagi penghubung aspirasi warga, melainkan aparat administratif yang menyalurkan kebijakan kontrol. Secara teoritik, ini menandakan pergeseran dari desentralisasi yang berorientasi pemberdayaan ke arah yang berorientasi pada pengendalian sosial.

Jika dilihat secara menyeluruh, substansi Perwali 82/2022 dan Perwali 3/2024 merepresentasikan upaya birokratisasi RT/RW dengan standar kinerja terukur, mekanisme pelaporan digital, dan sistem insentif berbasis capaian. Dari perspektif Collaborative Governance, regulasi ini memperkuat aspek desain institusional, tetapi melemahkan starting conditions (karena ketidaksetaraan aktor), kepemimpinan fasilitatif (karena dominasi eksekutif lokal), dan proses kolaboratif (karena minimnya ruang deliberasi).

Dari perspektif desentralisasi, regulasi ini lebih menonjolkan dimensi administratif dan fiskal ketimbang politik. RT/RW diarahkan menjadi agen birokrasi kota, bukan lembaga representatif warga. Dari perspektif pelayanan publik, regulasi ini dapat meningkatkan akuntabilitas jika didukung infrastruktur dan kapasitas. Namun, tanpa itu, risiko formalisme, manipulasi data, dan demotivasi RT/RW semakin besar.

4.2 Pemetaan dan Analisis Isu-Isu Strategis

Berdasarkan hasil dari beberapa FGD (*Focus Group Discussion*) dan Wawancara Mendalam (*Depth Interview*), maka dapat dipetakan isu-isu strategis sekaitan dengan Penguatan Kelembagaan dan Fungsi RT dan RW di Kota Makassar yakni; (1) Situasi Eksisting kelembagaa RT/RW yang timpang dan fragmentaris, (2) Isu koordinasi dan relasi kuasa, (3) Masalah regulasi dan sistem insentif, (4) Persoalan kapasitas SDM dan teknologi, dan (5) Reformulasi kewenangan dan regulasi.

A. Kelembagaan RT/RW yang Timpang dan Fragmentaris

Berdasarkan hasil FGD dan wawancara mendalam, bahwa sekaitan dengan isu ini Kelembagaan RT/RW di Kota Makassar menunjukkan keberagaman yang signifikan dalam struktur dan praktik. Banyak yang hanya mengandalkan ketua sebagai representasi tunggal tanpa struktur pengurus yang



jelas (sekretaris, bendahara), berbanding terbalik dengan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang memiliki struktur organisasi yang lebih terdefinisi. Selain itu, terdapat ketimpangan distribusi RT/RW; beberapa wilayah dengan jumlah rumah sedikit memiliki satu RT, sementara kompleks perumahan besar tidak memiliki RT sama sekali. Proses penunjukan atau pemilihan RT/RW juga masih bermasalah, dengan potensi politisasi dan dominasi tokoh-tokoh tertentu yang dekat dengan Walikota. Fungsi RT/RW cenderung tumpang tindih dan tidak jelas, berada dalam area abu-abu antara menjadi mitra pemerintah atau sebagai bagian dari lembaga kemasyarakatan yang mandiri.

Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) merupakan salah satu pilar utama dalam tata kelola pemerintahan lokal di Indonesia. Pada level paling dasar, RT dan RW berfungsi sebagai penghubung antara negara dan masyarakat, sekaligus sebagai wadah partisipasi warga dalam pembangunan. Dalam konteks perkotaan seperti Makassar, peran RT/RW semakin penting karena kompleksitas sosial, kepadatan penduduk, dan kebutuhan pelayanan publik yang kian beragam. Namun, di balik urgensinya, kelembagaan RT/RW justru sering memperlihatkan gejala timpang dan fragmentaris: struktur kepengurusan yang tidak seragam, ketergantungan berlebihan pada figur ketua, hingga tumpang tindih fungsi antara representasi masyarakat dan perpanjangan tangan birokrasi.

Kondisi ini menimbulkan sejumlah persoalan mendasar. Pertama, keberadaan RT/RW kerap kehilangan orientasi awalnya sebagai organisasi kemasyarakatan yang berfungsi memberdayakan warga. Kedua, lemahnya struktur kelembagaan membuat RT/RW rawan dipolitisasi dan dimanfaatkan sebagai instrumen mobilisasi kepentingan elit. Ketiga, ambiguitas peran memperlambat efektivitas mereka sebagai unit pelayanan publik di tingkat mikro. Permasalahan-permasalahan tersebut perlu dianalisis melalui dua lensa, regulasi yang mengatur posisi RT/RW, khususnya Permendagri No. 18 Tahun 2018, serta teori tata kelola kontemporer, terutama Collaborative Governance dan konsep desentralisasi.

Permendagri No. 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa menegaskan kedudukan RT dan RW sebagai lembaga kemasyarakatan yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat dan ditetapkan



oleh kepala desa atau lurah. Fungsi utama yang diamanatkan meliputi: menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, meningkatkan partisipasi dalam pembangunan, memperkuat pelayanan masyarakat, serta mengembangkan pemberdayaan warga di berbagai bidang kehidupan sosial.

Norma regulasi ini dengan jelas menempatkan RT/RW dalam kerangka *community-based organization*, bukan birokrasi negara. Artinya, RT/RW seharusnya menjadi arena partisipasi horizontal, di mana warga dapat mengekspresikan aspirasi dan mengorganisasi diri untuk kepentingan bersama. Namun, pada praktiknya, fungsi ini sering tereduksi. Pengangkatan pengurus RT/RW kerap hanya menampilkan figur ketua tanpa struktur lengkap, sehingga peran sekretaris atau bendahara tidak berjalan optimal. Fragmentasi kelembagaan juga tampak dari distribusi yang tidak merata: ada wilayah dengan jumlah rumah tangga kecil memiliki satu RT, sementara kompleks besar dengan ribuan jiwa justru hanya diwakili oleh satu RT. Ketidakselarasan ini memperlihatkan lemahnya konsistensi implementasi regulasi di tingkat lokal.

Ambiguitas peran semakin memperparah keadaan. Alih-alih menjadi penghubung aspirasi masyarakat, RT/RW sering diposisikan sebagai perpanjangan tangan pemerintah kota, khususnya dalam distribusi bantuan sosial, pengumpulan data, atau mobilisasi massa. Dengan demikian, terjadi ketegangan antara norma regulatif yang menekankan partisipasi masyarakat dengan praktik lapangan yang menekankan subordinasi administratif. Inilah akar dari kelembagaan yang timpang dan fragmentaris.

Teori Collaborative Governance sebagaimana dikemukakan Ansell dan Gash menekankan bahwa tata kelola kolaboratif memerlukan empat syarat utama: kondisi awal yang setara, desain institusional yang jelas, kepemimpinan fasilitatif, serta proses kolaboratif yang partisipatif. Bila keempat elemen ini tidak terpenuhi, maka kolaborasi hanya akan menjadi jargon tanpa substansi.

Pertama, dari sisi kondisi awal, RT/RW di Indonesia lahir dari sejarah panjang birokratisasi masyarakat yang lebih menekankan fungsi administratif ketimbang partisipatif. Akibatnya, relasi antara RT/RW dengan pemerintah kelurahan dan kota cenderung bersifat hierarkis. Kondisi awal ini menyulitkan munculnya kemitraan sejajar yang menjadi syarat tata kelola kolaboratif.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Kedua, dari aspek desain institusional, regulasi tidak secara tegas mengatur struktur internal RT/RW. Ketidakhadiran aturan baku tentang peran sekretaris, bendahara, atau divisi lain menjadikan kelembagaan rapuh dan bergantung pada figur ketua. Kelemahan desain ini membuka ruang bagi terjadinya fragmentasi dan ketimpangan kapasitas antar-RT/RW, serta menciptakan ketidakpastian dalam mekanisme akuntabilitas.

Ketiga, dari dimensi kepemimpinan fasilitatif, model kepemimpinan RT/RW masih cenderung personalistik. Ketua RT atau RW sering dipandang sebagai satu-satunya representasi, sehingga dinamika organisasi bergantung pada kapasitas individu tersebut. Padahal, kepemimpinan fasilitatif menuntut kemampuan membangun kepercayaan, menengahi konflik, dan menggerakkan partisipasi warga secara kolektif.

Keempat, dari aspek proses kolaboratif, komunikasi antara RT/RW dengan lurah, camat, maupun pemerintah kota lebih banyak bersifat top-down. Tidak jarang warga langsung berhubungan dengan wali kota atau pejabat tinggi, melewati struktur RT/RW dan lurah. Pola ini merusak logika komunikasi multiarah yang menjadi inti kolaborasi. Alih-alih terbangun trust dan rasa kepemilikan bersama, yang muncul adalah ketergantungan pada otoritas pusat kota dan kerentanan terhadap politisasi.

Dari analisis ini dapat disimpulkan bahwa kelembagaan RT/RW yang timpang dan fragmentaris mencerminkan kegagalan dalam memenuhi prasyarat tata kelola kolaboratif. Tanpa reposisi kelembagaan yang menekankan kesetaraan, kejelasan institusional, kepemimpinan fasilitatif, dan proses partisipatif, RT/RW hanya akan menjadi instrumen administratif belaka, kehilangan fungsi sosialnya sebagai wadah kolaborasi warga.

Dalam kerangka teori desentralisasi, RT/RW dapat dipahami sebagai bentuk desentralisasi mikro, yakni distribusi kewenangan dari pemerintah kota ke unit paling kecil dalam masyarakat. Desentralisasi secara umum dipandang sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik, memperkuat demokrasi lokal, dan mendorong partisipasi masyarakat. Secara teoritis, desentralisasi memiliki beberapa dimensi, desentralisasi politik, administratif, fiskal, dan personel.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Dari sisi desentralisasi politik, RT/RW seharusnya menjadi sarana demokrasi langsung di tingkat lokal, di mana warga memilih pengurusnya melalui musyawarah atau pemilihan. Namun, praktik politisasi dalam proses pemilihan dan pengangkatan pengurus seringkali mengaburkan prinsip demokrasi. RT/RW kerap dimanfaatkan sebagai basis dukungan politik kandidat tertentu, sehingga legitimasi sosialnya berkurang.

Dalam dimensi desentralisasi administratif, RT/RW diberi kewenangan untuk membantu pemerintah kelurahan dalam pelayanan publik. Akan tetapi, lemahnya struktur kelembagaan membuat kewenangan administratif ini tidak efektif. Tugas pengumpulan data, misalnya, sering dilakukan tanpa dukungan kapasitas memadai, sehingga menghasilkan data yang tidak akurat.

Dalam aspek desentralisasi fiskal, RT/RW pada prinsipnya tidak memiliki kewenangan pengelolaan anggaran. Insentif yang diberikan oleh pemerintah kota bersifat *top-down* dan seringkali tidak proporsional antarwilayah. Usulan untuk mengubah insentif menjadi biaya operasional pemerintahan (BOP) adalah bentuk aspirasi menuju model fiskal yang lebih akuntabel. Namun, tanpa penguatan kapasitas administratif, model ini berisiko menimbulkan beban pertanggungjawaban yang sulit dipenuhi.

Sementara itu, dalam desentralisasi personel, ketergantungan pada figur ketua RT/RW memperlihatkan minimnya distribusi peran dalam organisasi. Hal ini bertentangan dengan tujuan desentralisasi untuk mendorong kolektivitas dan pemerataan peran warga dalam tata kelola.

Dengan demikian, desentralisasi yang seharusnya memperkuat demokrasi lokal justru berisiko melahirkan apa yang disebut sebagai *elite capture*, artinya dominasi elit lokal yang menguasai kelembagaan RT/RW untuk kepentingan politik atau pribadi. Kelembagaan yang timpang dan fragmentaris adalah cermin dari desentralisasi yang tidak diiringi dengan pembinaan, pengawasan, dan penguatan kapasitas.

Dalam kerangka pelayanan publik, desentralisasi bertujuan memotong rantai birokrasi dan membawa layanan lebih dekat kepada warga. Idealnya, RT/RW dapat menjadi garda terdepan dalam penyediaan informasi, fasilitasi bantuan sosial, hingga pengorganisasian kegiatan pembangunan lingkungan.



Namun, realitas memperlihatkan bahwa kelembagaan RT/RW justru belum mampu menjalankan fungsi pelayanan ini dengan optimal. Rendahnya literasi administrasi, lemahnya struktur organisasi, serta minimnya inovasi teknologi membuat layanan yang diselenggarakan RT/RW kerap tidak efisien.

Konsep pelayanan publik yang berorientasi pada inovasi, sebagaimana terlihat dalam berbagai praktik baik di sektor lain, mengajarkan bahwa keberhasilan desentralisasi bukan hanya diukur dari transfer kewenangan, melainkan dari kemampuan menciptakan layanan yang responsif dan berkualitas. Kegagalan digitalisasi sistem pelaporan RT/RW di Makassar menunjukkan adanya kesenjangan serius antara visi digitalisasi pelayanan publik dengan kapasitas nyata pengurus di lapangan. Desentralisasi tanpa penguatan kapasitas hanya akan menghasilkan beban baru bagi warga dan aparatur.

Dengan demikian, perbaikan kelembagaan RT/RW menuntut langkah strategis: penguatan struktur organisasi internal, reposisi peran sebagai lembaga kemasyarakatan, pembinaan kapasitas SDM, serta penciptaan mekanisme kolaborasi yang setara dengan pemerintah kelurahan dan kota. Tanpa langkah-langkah tersebut, RT/RW akan terus berada dalam lingkaran timpang dan fragmentaris, jauh dari cita-cita desentralisasi yang demokratis dan tata kelola kolaboratif yang inklusif.

B. Koordinasi dan Relasi Kuasa

Berdasarkan hasil FGD dan wawancara mendalam, bahwa sekaitan dengan isu koordinasi dan relasi kuasa. Kinerja RT/RW sulit diukur karena perubahan indikator dari 7 menjadi 9 dalam Perwali tidak diimbangi dengan keseragaman instrumen atau pelaporan. Terdapat ambiguitas dalam tugas RT/RW—apakah sebagai perpanjangan tangan pemerintah atau sebagai lembaga kemasyarakatan—yang menyebabkan dualisme peran dan kewenangan. Koordinasi vertikal sangat lemah, terutama antara RT/RW dengan lurah atau camat; beberapa RT bahkan langsung berkoordinasi dengan Walikota. Ketimpangan kekuasaan juga terlihat jelas, di mana RT/RW seringkali dianggap lebih berkuasa daripada lurah, terutama jika memiliki basis dukungan politik yang kuat atau berstatus sebagai tim sukses. Hal ini mengakibatkan lurah kesulitan



untuk menegur RT/RW, menunjukkan masalah kontrol sosial dan pengawasan yang disfungsi.

Kota Makassar sebagai salah satu metropolitan terbesar di Indonesia Timur menghadapi tantangan kompleks dalam tata kelola pemerintahan lokal. Pertumbuhan penduduk, urbanisasi cepat, serta dinamika sosial-politik menciptakan kebutuhan akan mekanisme kelembagaan yang mampu menjembatani pemerintah dan masyarakat. Dalam konteks inilah, Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) memainkan peran strategis. Mereka ditempatkan sebagai ujung tombak pelayanan masyarakat, wadah partisipasi, sekaligus perantara komunikasi antara warga dengan pemerintah kota.

Namun, dalam praktik di Makassar, RT/RW sering menghadapi persoalan serius terkait koordinasi dan relasi kuasa. Koordinasi vertikal dengan lurah dan camat lemah; komunikasi sering tidak berjalan efektif; bahkan tidak jarang, RT/RW langsung berhubungan dengan wali kota tanpa melalui struktur kelurahan. Relasi kuasa pun timpang: RT/RW yang dekat dengan elite politik kota seringkali memiliki posisi lebih dominan dibanding lurah, sehingga lurah kehilangan kendali administratif. Gejala ini menimbulkan krisis legitimasi struktural dan disfungsi tata kelola wilayah.

Permasalahan ini tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kendala teknis, melainkan harus dibaca dalam kerangka regulatif dan teoritik. Regulasi yang berlaku, khususnya Permendagri No. 18 Tahun 2018, seharusnya memberikan landasan bagi RT/RW untuk berfungsi sebagai lembaga kemasyarakatan yang partisipatif. Namun, implementasi di Makassar menunjukkan adanya ketegangan antara norma regulasi dan praktik lapangan. Teori Collaborative Governance membantu menjelaskan kegagalan kolaborasi, sementara perspektif desentralisasi menguraikan bagaimana distribusi kewenangan tanpa akuntabilitas justru membuka ruang dominasi elit lokal.

Permendagri No. 18 Tahun 2018 menegaskan bahwa RT/RW adalah bagian dari lembaga kemasyarakatan kelurahan. Fungsinya antara lain menyalurkan aspirasi masyarakat, meningkatkan partisipasi pembangunan, memperkuat pelayanan, serta memberdayakan masyarakat. Secara normatif, regulasi ini menempatkan RT/RW sebagai mitra lurah dan camat, bukan sebagai



aktor politik independen. RT/RW diharapkan bekerja dalam koordinasi vertikal yang jelas, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.

Namun, di Kota Makassar, pelaksanaan regulasi ini menghadapi sejumlah masalah. Pertama, koordinasi formal dengan lurah dan camat sering lemah. Banyak RT/RW memilih jalur langsung ke wali kota untuk melaporkan kegiatan atau menyampaikan aspirasi. Pola *bypass* ini menegaskan posisi lurah dan camat sebagai penghubung struktural. Kedua, dalam konteks politik lokal, beberapa ketua RT/RW dikenal sebagai simpatisan atau tim sukses wali kota. Kedekatan ini menciptakan relasi kuasa yang timpang, lurah tidak berani menegur RT/RW yang memiliki akses langsung ke wali kota. Akibatnya, pengawasan administratif melemah, dan RT/RW berjalan seolah-olah di luar kendali struktur kelurahan.

Fenomena ini menimbulkan paradoks. Regulasi menekankan posisi RT/RW sebagai mitra kelurahan, tetapi praktik di Makassar menunjukkan pergeseran, RT/RW lebih dekat ke pusat kekuasaan kota daripada ke struktur kelurahan. Akibatnya, tata kelola di tingkat mikro kehilangan keseimbangan, karena mekanisme koordinasi formal tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Teori Collaborative Governance menyoroti empat elemen kunci untuk menciptakan tata kelola kolaboratif. Jika diaplikasikan pada konteks isu koordinasi dan relasi kuasa, terlihat bahwa keempat elemen ini tidak terpenuhi.

Kondisi Awal (Starting Conditions). Kota Makassar memiliki sejarah panjang politisasi kelembagaan RT/RW. Pemilihan dan pengangkatan seringkali sarat kepentingan politik lokal. Kondisi awal ini menciptakan ketidaksetaraan, karena RT/RW yang dekat dengan elite kota memulai proses kolaborasi dengan posisi lebih dominan dibanding lurah atau bahkan camat. Dengan dasar yang timpang, sulit membangun kepercayaan sebagai fondasi kolaborasi.

Desain Institusional (Institutional Design). Regulasi lokal tidak mengatur secara rinci mekanisme koordinasi antara RT/RW dengan lurah dan camat. Tidak ada instrumen pengawasan jelas bila RT/RW melompati jalur struktural. Akibatnya, koordinasi sangat bergantung pada hubungan personal, bukan aturan kelembagaan. Ketidakjelasan desain ini memunculkan fragmentasi tata kelola.



Kepemimpinan Fasilitatif (Facilitative Leadership). Idealnya, lurah berperan sebagai fasilitator yang mengkoordinasikan RT/RW. Namun, realitas di Makassar menunjukkan lurah seringkali kehilangan kewenangan ketika berhadapan dengan RT/RW yang kuat secara politik. Sebaliknya, kepemimpinan RT/RW cenderung personalistik, berbasis karisma atau kedekatan dengan elite. Tidak ada ruang bagi kepemimpinan fasilitatif yang mengedepankan mediasi dan kolaborasi.

Proses Kolaboratif (Collaborative Process). Proses komunikasi di Makassar lebih bersifat *top-down* dan *patron-client*. Warga sering langsung meminta bantuan RT/RW dengan harapan bisa mengakses wali kota, bukan melalui lurah. Pola komunikasi multiarah yang sehat tidak terbentuk. Akibatnya, kepercayaan antar-aktor rapuh, partisipasi melemah, dan koordinasi hanya berjalan secara formalistik.

Dengan demikian, teori Collaborative Governance menjelaskan bahwa kegagalan koordinasi dan relasi kuasa RT/RW di Makassar adalah akibat dari desain kelembagaan yang lemah, kepemimpinan non-fasilitatif, serta proses kolaborasi yang digantikan oleh dominasi politik.

Dalam kerangka desentralisasi, RT/RW di Makassar dapat dipandang sebagai manifestasi dari desentralisasi politik dan administratif di tingkat mikro. Namun, realitas menunjukkan bahwa desentralisasi ini justru melahirkan problem baru.

Desentralisasi Politik. Pemilihan RT/RW dimaksudkan untuk memperkuat demokrasi lokal. Namun, praktik di Makassar seringkali sarat kepentingan politik praktis. Ketua RT/RW yang dekat dengan wali kota atau partai politik memiliki peluang lebih besar untuk menang. Relasi kuasa pun terdistorsi, karena legitimasi tidak hanya berasal dari warga, tetapi juga dari elite kota.

Desentralisasi Administratif. RT/RW seharusnya membantu lurah dalam pelayanan publik, misalnya pendataan warga atau penyaluran bantuan. Akan tetapi, lemahnya koordinasi membuat pelaksanaan tugas administratif tidak efektif. Warga kerap lebih percaya melapor langsung kepada RT/RW yang dianggap dekat dengan pemerintah kota, bukan kepada lurah. Fragmentasi administratif pun terjadi.



Desentralisasi Fiskal. Insentif RT/RW di Makassar menjadi sumber ketegangan. Perubahan indikator kinerja dari tujuh ke sembilan, sebagaimana diatur peraturan wali kota terbaru, tidak disertai sosialisasi memadai. Distribusi insentif yang tidak merata memunculkan kecemburuan antar-RT/RW. Dalam beberapa kasus, insentif dipolitisasi, sehingga memperlemah hubungan koordinatif.

Desentralisasi Personel. Tidak ada mekanisme pembinaan yang kuat bagi pengurus RT/RW di Makassar. Akibatnya, kapasitas sangat bergantung pada figur ketua. Bila ketua kuat secara politik, ia dapat mengabaikan lurah. Fenomena ini sejalan dengan kritik teori desentralisasi bahwa tanpa pengawasan, desentralisasi hanya melahirkan dominasi elit lokal (*elite capture*). Dengan demikian, dalam perspektif desentralisasi, koordinasi yang lemah dan relasi kuasa timpang di Makassar bukanlah anomali, melainkan konsekuensi logis dari distribusi kewenangan tanpa akuntabilitas yang jelas.

Desentralisasi pelayanan publik bertujuan memotong rantai birokrasi, membawa layanan lebih dekat ke warga, dan meningkatkan kepuasan masyarakat. Dalam konteks Makassar, RT/RW semestinya menjadi garda terdepan dalam pelayanan publik: mengurus administrasi kependudukan, mengorganisasi kegiatan sosial, hingga memfasilitasi distribusi bantuan. Namun, lemahnya koordinasi dan timpangnya relasi kuasa justru menghambat fungsi ini.

Kegagalan digitalisasi aplikasi pelaporan RT/RW di Makassar menjadi contoh nyata. Pemerintah kota pernah menyediakan fasilitas telepon pintar dan aplikasi pelaporan, tetapi program ini berhenti karena pengurus RT/RW tidak terbiasa dengan teknologi. Selain itu, tidak ada mekanisme koordinasi yang memastikan aplikasi dipakai secara seragam. Alih-alih mempercepat layanan, kebijakan digitalisasi justru menambah beban administratif. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi pelayanan publik tanpa koordinasi efektif dan peningkatan kapasitas hanya akan memperbesar kesenjangan.

Relasi kuasa yang timpang semakin memperburuk situasi. RT/RW yang dekat dengan wali kota lebih mudah mengakses program bantuan, sementara RT/RW lain tertinggal. Akibatnya, pelayanan publik menjadi tidak adil, dan warga di wilayah tertentu merasakan diskriminasi. Kondisi ini memperlihatkan bahwa



desentralisasi di Makassar belum menghasilkan pelayanan publik yang inklusif, melainkan memperkuat patronase politik.

C. Regulasi dan Sistem Insentif RT/RW di Kota Makassar

Berdasarkan hasil FGD dan wawancara mendalam, bahwa sekaitan dengan isu regulasi dan sistem insentif RT/RW. Sistem insentif untuk RT/RW di Kota Makassar tidak seragam dan seringkali menimbulkan kecemburuan sosial. Banyak ketua RT/RW yang tidak menerima insentif atau merasa penilaiannya subyektif dan tidak transparan. Perubahan indikator kinerja dari 7 menjadi 9 belum dibarengi dengan sosialisasi yang memadai dan instrumen yang seragam, menyebabkan kebingungan dalam pelaporan. Usulan penggantian sistem insentif menjadi Biaya Operasional Pemerintahan (BOP) mencuat sebagai solusi yang lebih akuntabel, namun memerlukan pertanggungjawaban administratif yang belum semua RT/RW siap melaksanakannya. Perda Nomor 41 Tahun 2001 dan Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 3 Tahun 2024 yang berlaku dianggap belum memadai dan tidak menjawab kebutuhan di lapangan, sehingga perlu direvisi dan disesuaikan dengan visi-misi Walikota baru.

Kota Makassar, sebagai pusat pemerintahan dan perekonomian di kawasan timur Indonesia, menempatkan RT dan RW sebagai ujung tombak penyelenggaraan layanan publik di tingkat paling dasar. Keberadaan RT/RW bukan hanya sekadar representasi sosial, tetapi juga instrumen penting dalam pelaksanaan program pembangunan, distribusi bantuan, serta mediasi kepentingan warga. Dalam menjalankan fungsi tersebut, RT/RW memperoleh insentif dari pemerintah kota sebagai bentuk penghargaan atas jasa dan kerja sosial mereka.

Namun, di balik pemberian insentif ini muncul persoalan serius. Sistem insentif RT/RW di Makassar dinilai tidak konsisten, tidak transparan, dan tidak proporsional. Perubahan indikator kinerja dari tujuh menjadi sembilan, sebagaimana diatur Perwali terbaru, dilakukan tanpa sosialisasi yang memadai. Distribusi insentif pun tidak seragam, menimbulkan kecemburuan sosial antar-RT/RW. Lebih jauh, insentif kerap dipolitisasi: menjadi alat kontrol atau penghargaan politis, bukan instrumen akuntabilitas. Akibatnya, sistem insentif



yang semestinya memotivasi kinerja justru berpotensi merusak legitimasi kelembagaan RT/RW.

Permendagri No. 18 Tahun 2018 menegaskan bahwa RT/RW adalah lembaga kemasyarakatan yang berfungsi menyalurkan aspirasi warga, meningkatkan partisipasi, serta membantu pelayanan publik. Regulasi ini menempatkan RT/RW sebagai mitra pemerintah kelurahan, bukan birokrasi formal. Dengan demikian, insentif RT/RW bukanlah gaji aparatur negara, melainkan tali asih atau bentuk penghargaan atas peran sosial yang mereka jalankan.

Namun, di Kota Makassar, praktik pemberian insentif seringkali menyerupai sistem gaji aparatur. Pemerintah kota menetapkan indikator kinerja RT/RW yang menjadi dasar penilaian kelayakan insentif. Dalam Perwali terbaru, indikator tersebut bertambah dari tujuh menjadi sembilan. Idealnya, indikator kinerja ini dapat meningkatkan akuntabilitas, tetapi karena kurangnya sosialisasi dan instrumen teknis, implementasinya justru menimbulkan kebingungan. Banyak pengurus RT/RW tidak memahami mekanisme penilaian, sementara lurah kesulitan membuat pelaporan seragam.

Selain itu, sistem insentif di Makassar kerap tidak proporsional. Ada RT/RW yang menerima insentif secara rutin, ada pula yang tertunda atau bahkan tidak menerima. Perbedaan ini menimbulkan kecemburuan antar-RT/RW. Lebih buruk lagi, insentif sering dipolitisasi: RT/RW yang dianggap loyal terhadap wali kota lebih mudah mengakses insentif, sementara yang kritis kerap diperlambat pencairannya. Dengan demikian, regulasi yang seharusnya menciptakan insentif berbasis akuntabilitas justru tereduksi menjadi instrumen patronase politik.

Dalam kerangka Collaborative Governance, sistem insentif diharapkan menjadi mekanisme untuk membangun akuntabilitas dan memperkuat proses kolaborasi antara pemerintah kota, lurah, dan RT/RW. Namun, di Makassar, insentif justru sering merusak kolaborasi. Insentif RT/RW di Makassar lahir dalam konteks ketidaksetaraan. Ada RT/RW dengan basis politik kuat yang mudah mengakses insentif, sementara RT/RW lain kesulitan. Ketidaksetaraan kondisi awal ini menimbulkan ketidakpercayaan antar-aktor, sehingga insentif bukan memotivasi, melainkan memicu kecurigaan.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Desain Institusional. Regulasi lokal tidak menjelaskan secara rinci mekanisme evaluasi kinerja RT/RW. Perubahan indikator dilakukan tanpa partisipasi RT/RW, sehingga menimbulkan resistensi. Desain institusional yang lemah ini menghasilkan sistem insentif yang tidak transparan dan tidak konsisten.

Kepemimpinan Fasilitatif. Idealnya, lurah menjadi fasilitator yang menjembatani penilaian kinerja RT/RW. Namun, di Makassar, lurah seringkali tidak berdaya ketika insentif dipolitisasi. Kedekatan RT/RW dengan wali kota membuat lurah tidak mampu menegakkan aturan penilaian. Akibatnya, kepemimpinan fasilitatif tergantikan oleh patronase.

Proses Kolaboratif. Alih-alih melalui dialog terbuka, distribusi insentif di Makassar lebih bersifat *top-down*. RT/RW jarang dilibatkan dalam perumusan indikator. Komunikasi multiarah yang menjadi inti kolaborasi tidak terjadi, sehingga sistem insentif gagal menjadi mekanisme akuntabilitas bersama. Dengan demikian, teori Collaborative Governance menunjukkan bahwa sistem insentif RT/RW di Makassar justru merusak prinsip kolaborasi. Alih-alih menciptakan kepercayaan, transparansi, dan partisipasi, sistem ini menumbuhkan fragmentasi, kecurigaan, dan dominasi politik.

Dalam teori desentralisasi, pemberian insentif RT/RW di Makassar dapat dipahami dalam beberapa dimensi. Dalam dimensi desentralisasi Politik, insentif seharusnya memperkuat demokrasi lokal dengan memberi penghargaan pada RT/RW yang dipilih warga. Namun, di Makassar, insentif sering dikaitkan dengan loyalitas politik. Ketua RT/RW yang mendukung wali kota lebih mudah menerima insentif. Hal ini menciptakan *elite capture*, di mana demokrasi lokal direduksi menjadi instrumen patronase.

Desentralisasi Administratif. Indikator kinerja yang ditetapkan pemerintah kota bertujuan memperkuat fungsi administratif RT/RW. Namun, karena instrumen teknis tidak jelas, pelaporan kinerja sulit dilakukan. Akibatnya, tugas administratif yang seharusnya memperkuat desentralisasi justru menimbulkan beban administratif yang tidak efektif.

Desentralisasi Fiskal. Insentif RT/RW pada dasarnya adalah bentuk transfer fiskal dari pemerintah kota ke unit mikro. Namun, karena distribusi tidak merata dan tidak transparan, insentif gagal memperkuat akuntabilitas fiskal.



Usulan untuk mengganti insentif dengan BOP (Biaya Operasional Pemerintahan) muncul sebagai solusi. Model BOP dianggap lebih akuntabel karena berbasis pertanggungjawaban, tetapi kesiapan administratif RT/RW masih terbatas.

Desentralisasi Personel. Pemberian insentif seharusnya meningkatkan kapasitas personel RT/RW. Namun, tanpa pelatihan dan pendampingan, insentif hanya berfungsi sebagai tambahan finansial, bukan penguatan kapasitas. Akibatnya, desentralisasi personel tidak tercapai.

Secara keseluruhan, perspektif desentralisasi menunjukkan bahwa insentif RT/RW di Makassar tidak memenuhi tujuan desentralisasi: tidak memperkuat demokrasi, tidak meningkatkan efektivitas administratif, dan tidak menciptakan akuntabilitas fiskal. Sebaliknya, insentif sering menjadi sumber konflik dan patronase.

Dalam kerangka pelayanan publik, desentralisasi insentif RT/RW di Makassar seharusnya meningkatkan kualitas layanan masyarakat. Insentif semestinya memotivasi RT/RW untuk bekerja lebih baik dalam pelayanan administratif, pendataan, dan distribusi program. Namun, realitas di Makassar menunjukkan hal sebaliknya.

Ketiadaan instrumen evaluasi yang jelas membuat insentif tidak selalu berkorelasi dengan kinerja. RT/RW yang aktif dan RT/RW yang pasif sering memperoleh insentif serupa. Dalam beberapa kasus, RT/RW yang tidak bekerja justru tetap menerima insentif karena kedekatan politik. Hal ini menciptakan ketidakadilan, merusak motivasi, dan memperlemah pelayanan publik.

Selain itu, fragmentasi sistem insentif memperburuk koordinasi pelayanan. Warga yang tinggal di wilayah dengan RT/RW kuat politiknya lebih mudah mengakses bantuan sosial, sementara warga di wilayah lain tertinggal. Akibatnya, pelayanan publik di Makassar menjadi tidak merata, memperkuat kesenjangan sosial antarwilayah.

D. Keterbatasan Kapasitas SDM dan Teknologi RT/RW di Kota Makassar

Berdasarkan hasil FGD dan wawancara mendalam, bahwa sekaitan dengan isu keterbatasan SDM dan Teknologi. Masih banyak pengurus RT/RW yang berlatar belakang pendidikan rendah dan tidak siap dengan pemanfaatan



teknologi digital, terutama untuk aplikasi pelaporan. Meskipun infrastruktur digital seperti aplikasi pelaporan pernah diluncurkan oleh Pemkot (bahkan dengan fasilitas HP), proyek tersebut gagal karena faktor teknis dan ketidaksiapan SDM. Banyak ketua RT/RW yang tidak mampu mengoperasikan aplikasi tersebut, yang akhirnya menyebabkan aplikasi pelaporan dihentikan akibat gap digital dan rendahnya literasi teknologi.

Sebagai kota metropolitan yang terus tumbuh, Makassar menghadapi tantangan besar dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, partisipatif, dan responsif. Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), sebagai lembaga kemasyarakatan yang berada di garda terdepan pelayanan publik, memiliki peran strategis dalam menjembatani warga dengan pemerintah kota. Namun, dalam praktiknya, RT/RW di Makassar berhadapan dengan problem serius: keterbatasan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dan teknologi.

Kapasitas SDM RT/RW sering kali tidak seimbang dengan tuntutan zaman. Masih banyak pengurus RT/RW yang memiliki keterbatasan literasi administratif, kemampuan manajerial, maupun pemahaman teknologi informasi. Hal ini berimplikasi langsung pada rendahnya efektivitas pelayanan publik, lemahnya pelaporan, serta tidak optimalnya peran RT/RW dalam mendukung agenda smart city Makassar. Program digitalisasi pelaporan RT/RW yang pernah digagas pemerintah kota, namun gagal dilaksanakan karena sebagian besar pengurus tidak terbiasa dengan perangkat digital.

Keterbatasan teknologi juga memperburuk situasi. Tidak semua wilayah RT/RW memiliki akses internet memadai, sementara perangkat digital yang disediakan tidak dimanfaatkan secara optimal. Akibatnya, alih-alih mempercepat birokrasi, inovasi teknologi justru menambah beban administratif.

Permendagri No. 18 Tahun 2018 mengatur bahwa RT/RW berfungsi meningkatkan partisipasi masyarakat, menyalurkan aspirasi, membantu pelayanan publik, dan memberdayakan warga. Regulasi ini menempatkan RT/RW sebagai mitra pemerintah kelurahan, sehingga kapasitas SDM menjadi faktor krusial untuk mewujudkan fungsi tersebut.

Namun, dalam praktik di Makassar, regulasi ini tidak dibarengi dengan mekanisme peningkatan kapasitas. Tidak ada klausul yang secara eksplisit



mengatur kewajiban pemerintah kota untuk memberikan pelatihan manajerial, literasi administratif, atau teknologi bagi pengurus RT/RW. Akibatnya, RT/RW bekerja lebih banyak dengan bekal pengalaman pribadi daripada keterampilan formal.

Kesenjangan kapasitas ini berimplikasi langsung pada lemahnya akuntabilitas dan koordinasi. Misalnya, pengurus RT/RW kesulitan menyusun laporan kegiatan secara sistematis, padahal laporan ini menjadi dasar evaluasi dan pencairan insentif. Regulasi yang bersifat normatif tetapi minim instrumen implementatif inilah yang membuat keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi RT/RW di Makassar terus berulang.

Teori Collaborative Governane menekankan pentingnya empat faktor dalam mewujudkan tata kelola kolaboratif: kondisi awal, desain institusional, kepemimpinan fasilitatif, dan proses kolaboratif. Dalam konteks keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi RT/RW di Makassar, keempat faktor ini menunjukkan problem mendasar.

Kondisi Awal (Starting Conditions). RT/RW di Makassar lahir dari tradisi kelembagaan yang lebih berbasis relasi sosial daripada profesionalisme. Banyak ketua RT/RW dipilih karena faktor kedekatan sosial, bukan kapasitas teknis. Kondisi awal ini menciptakan kesenjangan besar ketika mereka dituntut menguasai administrasi dan teknologi modern.

Desain Institusional (Institutional Design). Pemerintah kota memang pernah meluncurkan program digitalisasi pelaporan RT/RW. Namun, desain kelembagaan untuk mendukung program ini lemah. Tidak ada pelatihan berkelanjutan, tidak ada pusat bantuan teknis, dan tidak ada sistem monitoring yang efektif. Akibatnya, program berhenti setelah perangkat telepon pintar dan aplikasi tidak digunakan.

Kepemimpinan Fasilitatif (Facilitative Leadership). Lurah diharapkan menjadi fasilitator yang membantu pengurus RT/RW meningkatkan kapasitas. Namun, lurah sendiri sering menghadapi keterbatasan sumber daya, sehingga tidak mampu mendampingi secara intensif. Di sisi lain, RT/RW yang kuat secara sosial-politik jarang merasa perlu meningkatkan kapasitas, karena posisi mereka lebih ditentukan oleh basis politik daripada kompetensi.



Proses Kolaboratif (Collaborative Process). Keterbatasan teknologi membuat komunikasi multiarah sulit dilakukan. Sistem pelaporan masih manual, koordinasi antar-RT/RW jarang berlangsung secara digital, dan forum koordinasi tatap muka jarang menghasilkan data akurat. Akibatnya, proses kolaborasi terhambat oleh keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi. Dengan demikian, teori Collaborative Governance menjelaskan bahwa problem kapasitas SDM dan teknologi RT/RW di Makassar bukan sekadar keterbatasan individu, melainkan kegagalan sistemik dalam memenuhi prasyarat kolaborasi.

Dalam kerangka desentralisasi, keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi RT/RW di Makassar memperlihatkan sejumlah kelemahan mendasar. Dalam hal desentralisasi Politik, pemilihan RT/RW berbasis partisipasi warga dimaksudkan memperkuat demokrasi lokal. Namun, keterbatasan kapasitas membuat banyak RT/RW tidak mampu menjalankan fungsi administratif secara profesional. Demokrasi lokal memang berjalan, tetapi hasilnya adalah kepemimpinan yang belum tentu siap menghadapi tuntutan modernisasi tata kelola.

Desentralisasi Administratif. RT/RW seharusnya membantu lurah dalam pelayanan publik. Namun, keterbatasan kapasitas menyebabkan pelayanan administratif sering tidak tepat waktu dan tidak akurat. Misalnya, pendataan warga untuk program bantuan sosial sering mengalami kesalahan, karena pengurus RT/RW tidak terbiasa menggunakan sistem data digital.

Desentralisasi Fiskal. Usulan pengalihan insentif RT/RW menjadi Biaya Operasional Pemerintahan (BOP) menuntut akuntabilitas administratif. Namun, keterbatasan kapasitas pengurus membuat mekanisme pertanggungjawaban BOP sulit diterapkan. Alih-alih meningkatkan transparansi, sistem ini berpotensi menambah beban administratif dan membuka peluang manipulasi.

Desentralisasi Personel. Ketiadaan pelatihan sistematis bagi pengurus RT/RW memperlihatkan lemahnya desentralisasi personel. Pemerintah kota tidak memiliki kebijakan yang konsisten untuk meningkatkan kapasitas SDM, padahal kualitas personel adalah kunci keberhasilan desentralisasi. Dengan demikian, teori desentralisasi menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi RT/RW di Makassar melemahkan seluruh dimensi desentralisasi: politik, administratif, fiskal, dan personel.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi RT/RW di Makassar berdampak langsung pada kualitas pelayanan publik. *Pertama*, dalam pelayanan administratif, RT/RW kesulitan mengelola dokumen kependudukan secara digital. Banyak warga mengeluh proses pengurusan surat keterangan lambat, karena pengurus RT/RW masih menggunakan cara manual.

Kedua, dalam pelayanan sosial, keterbatasan teknologi membuat pendataan penerima bantuan sering tidak akurat. Hal ini menimbulkan masalah keadilan, karena ada warga miskin yang tidak terdata dan ada warga mampu yang justru menerima bantuan.

Ketiga, dalam pelayanan berbasis inovasi, program digitalisasi RT/RW gagal berjalan. Aplikasi pelaporan tidak dipakai, perangkat telepon pintar terbengkalai, dan infrastruktur internet di beberapa wilayah tidak memadai. Akibatnya, agenda smart city Makassar kehilangan fondasi di tingkat mikro. Kondisi ini memperlihatkan bahwa desentralisasi pelayanan publik di Makassar belum mampu menciptakan inovasi layanan. Sebaliknya, keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi RT/RW justru menjadi hambatan utama.

E. Reformulasi Kewenangan dan Regulasi RT/RW di Kota Makassar

Berdasarkan hasil FGD dan wawancara mendalam, bahwa sekaitan dengan isu reformulasi dan regulasi. Terdapat dorongan kuat agar Surat Keputusan (SK) pengangkatan RT/RW dikeluarkan oleh Camat, bukan oleh Walikota, demi mengurangi muatan politis dan memperkuat legitimasi struktural. Selain itu, revisi terhadap Perwali lama (No. 72/2016 dan No. 1/2017) tentang pemilihan RT/RW sedang diproses di BPM dan Bagian Hukum, yang mengindikasikan kebutuhan mendesak akan harmonisasi regulasi.

Kota Makassar, sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan politik di Indonesia Timur, mengalami dinamika tata kelola yang semakin kompleks seiring dengan meningkatnya urbanisasi dan tuntutan masyarakat. Dalam sistem pemerintahan lokal, Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) memegang peranan penting sebagai simpul yang menghubungkan pemerintah dengan warga. Namun, peran strategis ini tidak berjalan mulus karena kewenangan RT/RW masih kabur dan regulasi yang ada belum sepenuhnya menjawab tantangan kekinian.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Berbagai persoalan muncul, semisal tumpang tindihnya kewenangan dengan lurah dan perangkat daerah, lemahnya akuntabilitas, hingga politisasi dalam pemilihan RT/RW. Kondisi ini menimbulkan kesadaran bahwa kewenangan RT/RW perlu direformulasi secara tegas, sekaligus regulasi yang menaunginya harus diperkuat. Reformulasi kewenangan dan regulasi bukan hanya urusan teknis administratif, melainkan menyangkut legitimasi kelembagaan, efektivitas pelayanan publik, dan keberlanjutan demokrasi lokal di Makassar.

Permendagri No. 18 Tahun 2018 menetapkan bahwa RT/RW adalah lembaga kemasyarakatan yang berfungsi menyalurkan aspirasi, meningkatkan partisipasi, membantu pelayanan publik, dan memberdayakan masyarakat. Regulasi ini penting, tetapi masih terlalu umum dan tidak memberikan batasan kewenangan yang jelas.

Di Kota Makassar, kekaburan regulatif ini berdampak nyata. RT/RW sering diminta melaksanakan tugas di luar kapasitas, seperti pendataan warga untuk bantuan sosial, program kesehatan, hingga pengawasan lingkungan. Pada saat yang sama, kewenangan mereka dalam memperjuangkan aspirasi warga sering tidak diakui dalam perencanaan pembangunan kota. Akibatnya, terjadi paradoks, dimana RT/RW dibebani banyak tugas, tetapi tidak memiliki otoritas jelas untuk memengaruhi kebijakan.

Reformulasi regulasi perlu dilakukan agar kewenangan RT/RW tidak hanya dipahami secara normatif, tetapi juga operasional. Regulasi lokal, khususnya Perwali, harus menegaskan batasan tugas administratif RT/RW, mekanisme akuntabilitas keuangan dan program, ruang formal bagi RT/RW dalam perencanaan pembangunan, hubungan hierarkis dan koordinatif dengan lurah, camat, dan perangkat daerah. Tanpa kejelasan ini, RT/RW di Makassar akan terus berada dalam ruang abu-abu kelembagaan.

Teori Collaborative Governance menekankan pentingnya desain kelembagaan yang jelas, kepemimpinan fasilitatif, serta komunikasi multiarah. Reformulasi kewenangan RT/RW di Makassar dapat dilihat sebagai upaya memperbaiki prasyarat kolaborasi.

Kondisi Awal (*Starting Conditions*). RT/RW di Makassar lahir dari tradisi politik yang sering diwarnai patronase. Reformulasi kewenangan diperlukan untuk



mengatasi ketidaksetaraan awal ini, agar RT/RW tidak lagi sekadar instrumen politik, tetapi benar-benar wadah partisipasi warga.

Desain Institusional (*Institutional Design*). Saat ini, desain kelembagaan RT/RW masih lemah. Reformulasi harus menghasilkan aturan main yang jelas: siapa berwenang melakukan apa, bagaimana koordinasi dilakukan, dan apa konsekuensinya bila kewenangan dilanggar. Desain institusional yang kuat akan mencegah duplikasi program dan memperkuat koordinasi.

Kepemimpinan Fasilitatif (*Facilitative Leadership*). Lurah perlu diberi peran tegas sebagai fasilitator, bukan dominator. Regulasi baru harus memberi kewenangan bagi lurah untuk melakukan pembinaan, sekaligus memastikan RT/RW memiliki ruang independensi untuk mewakili warga. Dengan demikian, kepemimpinan fasilitatif dapat berjalan.

Proses Kolaboratif (*Collaborative Process*). Reformulasi kewenangan juga berarti membangun mekanisme deliberasi baru. RT/RW harus dilibatkan dalam forum perencanaan kota secara formal, bukan sekadar pendengar. Dengan komunikasi multiarah yang transparan, RT/RW dapat berperan aktif dalam pembangunan Makassar. Dengan kerangka Collaborative Governance, reformulasi kewenangan RT/RW bukan hanya soal administrasi, melainkan transformasi hubungan kekuasaan menuju tata kelola kolaboratif.

Dalam kerangka desentralisasi, reformulasi kewenangan RT/RW di Makassar sangat penting untuk memperkuat demokrasi lokal dan pelayanan publik. Dalam hal desentralisasi politik, Reformulasi harus menjamin bahwa pemilihan RT/RW benar-benar demokratis dan bebas dari politisasi. Regulasi baru perlu mengatur mekanisme pemilihan yang transparan, netral, dan berbasis partisipasi warga, sekaligus mencegah intervensi politik elite.

Desentralisasi Administratif. RT/RW sebaiknya difokuskan pada fungsi-fungsi yang dekat dengan warga: pendataan, pelayanan administrasi dasar, dan fasilitasi kegiatan sosial. Tugas yang bersifat teknis birokratis sebaiknya tetap dikelola oleh kelurahan atau dinas terkait. Reformulasi ini akan mencegah tumpang tindih kewenangan.



Desentralisasi Fiskal. Sistem insentif dan bantuan operasional perlu dirumuskan ulang. Insentif tidak boleh dipolitisasi, melainkan berbasis kinerja dan transparansi. Regulasi baru dapat mengintegrasikan mekanisme pertanggungjawaban sederhana yang bisa dijalankan RT/RW.

Desentralisasi Personel. Reformulasi kewenangan harus diikuti dengan kebijakan pengembangan kapasitas. Pelatihan administrasi, manajemen komunitas, dan literasi digital wajib diberikan secara berkala, agar RT/RW siap menjalankan fungsi kelembagaan. Dengan pendekatan desentralisasi, reformulasi kewenangan RT/RW akan memperkuat demokrasi, efektivitas administratif, keadilan fiskal, dan kualitas personel.

Reformulasi kewenangan dan regulasi RT/RW di Kota Makassar akan membawa sejumlah dampak positif:

- a. Kejelasan Peran. Tidak ada lagi tumpang tindih kewenangan dengan lurah atau perangkat daerah. RT/RW fokus pada fungsi representatif dan pelayanan mikro.
- b. Akuntabilitas yang Lebih Kuat. Dengan mekanisme pelaporan sederhana, RT/RW dapat mempertanggungjawabkan penggunaan dana dan program secara transparan.
- c. Partisipasi Substantif. RT/RW memiliki ruang formal untuk memengaruhi kebijakan pembangunan kota, bukan sekadar pelaksana teknis.
- d. Kohesi Sosial. Reformulasi akan mengurangi konflik antar-RT/RW maupun dengan lurah, sehingga kohesi sosial masyarakat meningkat.
- e. Efektivitas Pembangunan Kota. Aspirasi warga dapat lebih mudah diintegrasikan dalam kebijakan kota, sehingga program pembangunan lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

4.3 Faktor yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan dan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

RT dan RW merupakan institusi sosial-politik yang unik dalam tata kelola perkotaan di Indonesia. Mereka berada pada simpul terdekat dengan warga, sekaligus berperan sebagai jembatan antara masyarakat dan pemerintah. Kota Makassar, dengan dinamika urban yang kompleks, menempatkan RT/RW dalam



posisi strategis untuk mengelola partisipasi masyarakat, pelayanan publik mikro, hingga menjaga kohesi sosial.

Namun, posisi ini tidak lepas dari tantangan. Penataan kelembagaan RT/RW memerlukan konsistensi regulatif, dukungan sumber daya, serta kerangka kolaborasi yang inklusif. Artikel ini berupaya menjelaskan faktor-faktor yang memperkuat maupun melemahkan penataan tersebut dengan meninjau aspek hukum, teori governance, dan teori desentralisasi.

A. Faktor-Faktor yang Memperkuat

- a. Legitimasi Hukum yang Kokoh; Landasan hukum keberadaan RT/RW diperkuat oleh Permendagri No. 18 Tahun 2018 yang menegaskan fungsi lembaga kemasyarakatan dalam menyalurkan aspirasi, meningkatkan pelayanan, serta memberdayakan masyarakat. Regulasi ini memberikan dasar normatif yang memungkinkan pemerintah daerah mengatur lebih teknis melalui peraturan wali kota. Legitimasi hukum ini penting karena menciptakan kepastian keberadaan RT/RW dalam struktur pemerintahan lokal, sehingga mereka tidak dianggap sekadar lembaga informal, tetapi bagian sah dari tata kelola pemerintahan.
- b. Potensi Kolaborasi melalui Collaborative Governance; Teori Collaborative Governance menekankan pentingnya kolaborasi antaraktor—pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor privat—dalam merumuskan kebijakan publik. RT/RW memiliki posisi strategis sebagai penghubung utama antara warga dengan pemerintah kota. Jika desain kelembagaan memungkinkan komunikasi multiarah, fasilitasi kepemimpinan, dan partisipasi setara, maka RT/RW dapat menjadi platform kolaborasi yang efektif. Misalnya, dalam pengelolaan sampah berbasis bank sampah atau deteksi dini bencana, RT/RW bisa menjadi mediator antara kebijakan kota dengan prakarsa komunitas.
- c. Prinsip Desentralisasi sebagai Peluang Pemberdayaan; Konsep desentralisasi memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk mengelola urusan rumah tangganya berdasarkan kebutuhan lokal. RT/RW, sebagai representasi mikro desentralisasi, dapat memperkuat pelayanan publik yang lebih dekat, cepat, dan sesuai dengan aspirasi warga. Keberhasilan



inovasi pelayanan publik di daerah lain, seperti layanan jemput bola dalam perpajakan atau kesehatan, dapat direplikasi di tingkat RT/RW sebagai ujung tombak pelayanan yang partisipatif.

- d. Peluang Inovasi Pelayanan Publik ; Dalam kerangka desentralisasi pelayanan publik, RT/RW memiliki potensi besar untuk menjadi pusat inovasi. Dengan dukungan teknologi sederhana seperti aplikasi pelaporan atau QR Code, mereka bisa meningkatkan transparansi sekaligus mempercepat alur informasi. Inovasi semacam ini, jika didukung dengan pelatihan dan infrastruktur, akan memperkuat kepercayaan publik dan meningkatkan efektivitas fungsi RT/RW.
- e. Basis Sosial dan Kultural; Selain aspek hukum dan administratif, RT/RW memiliki legitimasi sosial yang kuat karena kedekatannya dengan warga. Keberadaan mereka lebih mudah diterima dibanding lembaga birokrasi lain karena beroperasi dalam lingkup komunitas kecil. Modal sosial ini, jika dikelola dengan baik, dapat memperkuat partisipasi warga dan mendukung implementasi kebijakan kota.

B. Faktor-Faktor yang Melemahkan

- a. Birokratisasi yang Berlebihan; Salah satu tantangan utama dalam regulasi terbaru adalah kecenderungan birokratisasi RT/RW melalui indikator kinerja yang sangat detail. RT/RW yang semestinya menjadi penghubung warga dan ruang deliberatif, justru diarahkan menjadi unit administratif yang mengejar target teknis seperti PBB, retribusi sampah, atau pendataan penduduk non-permanen. Hal ini melemahkan fungsi representatif mereka dan menjadikan RT/RW sebagai perpanjangan tangan birokrasi kota semata.
- b. Keterbatasan Kapasitas SDM dan Infrastruktur; Dalam kerangka desentralisasi pelayanan publik, keberhasilan suatu inovasi bergantung pada kapasitas pelaksana. Namun, di tingkat RT/RW, keterbatasan kapasitas SDM dan teknologi sering menjadi hambatan. Kewajiban pelaporan digital berbasis QR Code, misalnya, berpotensi memberatkan jika tidak disertai dukungan pelatihan dan infrastruktur. Akibatnya, indikator transparansi bisa berubah menjadi beban administratif yang kontraproduktif.



- c. Ketidakpastian Sistem Insentif ; Regulasi yang mengaitkan insentif RT/RW dengan capaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) menimbulkan ketidakpastian hukum. Hak insentif menjadi bergantung pada kondisi fiskal makro kota yang tidak selalu dapat dikendalikan oleh RT/RW. Hal ini dapat menurunkan motivasi, melemahkan legitimasi kelembagaan, serta bertentangan dengan prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi.
- d. Politisasi dalam Pemilihan ; Pemilihan RT/RW merupakan manifestasi demokrasi lokal. Namun, tanpa pengaturan yang transparan dan mekanisme kontrol yang baik, proses ini rawan politisasi. Ketika kepentingan partai politik atau kelompok elite lokal masuk ke dalam arena pemilihan, independensi RT/RW dapat tereduksi. Akibatnya, fungsi representatif warga tergantikan oleh loyalitas politik, yang melemahkan kapasitas RT/RW sebagai lembaga kemasyarakatan yang netral.
- e. Tumpang Tindih Kewenangan; Dalam praktiknya, RT/RW sering menghadapi konflik peran dengan lembaga lain, baik di tingkat kelurahan maupun dengan organisasi masyarakat sipil. Ketidakjelasan batas kewenangan ini menciptakan potensi duplikasi program, ketegangan birokratis, bahkan kebingungan warga dalam mengakses layanan. Tanpa reformulasi kewenangan yang tegas, kelembagaan RT/RW akan terus melemah.
- f. Potensi Diskriminasi dalam Pendataan; Indikator baru yang mewajibkan RT/RW mendata penduduk non-permanen dan melakukan deteksi kerawanan sosial mengandung risiko diskriminatif. Jika tidak disertai pedoman etis dan perlindungan hak, langkah ini bisa menimbulkan stigma terhadap kelompok pendatang atau warga marginal. Hal ini bertentangan dengan semangat nondiskriminasi dalam tata kelola kemasyarakatan dan berpotensi melemahkan kepercayaan publik.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kekuatan utama penataan kelembagaan RT/RW terletak pada legitimasi hukum yang kokoh, peluang kolaborasi, dan modal sosial yang melekat pada institusi ini. Dari perspektif Collaborative Governance, RT/RW berpotensi menjadi forum deliberasi dan kolaborasi warga-pemerintah yang inklusif. Dari perspektif desentralisasi, mereka adalah manifestasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat.



Namun, faktor pelemah cukup signifikan: birokratisasi yang berlebihan, kapasitas terbatas, politisasi, dan ketidakpastian insentif. Dalam kerangka Collaborative Governance, faktor-faktor ini menunjukkan kegagalan prasyarat starting conditions yang setara, desain institusional yang inklusif, serta kepemimpinan fasilitatif. Sementara dalam perspektif desentralisasi, faktor-faktor ini memperlihatkan kecenderungan dominasi administratif dibanding demokratisasi lokal.

Penataan kelembagaan RT/RW di Kota Makassar berada pada persimpangan. Di satu sisi, ada peluang besar untuk memperkuat partisipasi warga, mempercepat pelayanan publik, dan membangun kolaborasi multistakeholder. Di sisi lain, terdapat risiko birokratisasi, politisasi, dan ketidakpastian yang bisa melemahkan legitimasi kelembagaan.

4.4 Model Ideal Penguatan Kelembagaan dan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

RT/RW di Kota Makassar memegang peranan penting sebagai simpul tata kelola mikro. Namun, kelembagaan ini masih menghadapi berbagai problem; birokratisasi berlebihan, kapasitas SDM yang rendah, politisasi pemilihan, hingga ketidakpastian insentif. Untuk itu, diperlukan model ideal yang mampu memadukan kepastian hukum, prinsip kolaborasi, serta efektivitas pelayanan publik. Adapun uraian komponen model ideal tersebut adalah sebagai berikut :

1. Dasar Regulasi yang Konsisten

- a. Menjaga keselarasan dengan Permendagri No. 18 Tahun 2018.
- b. Perwali tidak boleh menambah indikator yang diskriminatif, tetapi perlu menekankan fungsi pemberdayaan dan representasi.
- c. Skema insentif ditetapkan secara stabil, tidak bergantung sepenuhnya pada capaian fiskal makro (PAD).

2. Kelembagaan yang Inklusif

- a. RT/RW berfungsi ganda; sebagai perpanjangan administratif pemerintah kota dan sebagai representasi aspirasi warga.
- b. Diperlukan forum kolaborasi rutin (misalnya Musyawarah RT/RW Kelurahan) untuk menghindari birokratisasi sepihak.



3. Kapasitas SDM dan Teknologi

- a. Pelatihan rutin terkait kepemimpinan, administrasi digital, dan manajemen konflik.
- b. Fasilitasi infrastruktur digital (aplikasi sederhana, sistem pelaporan terintegrasi).
- c. Program “RT/RW Smart” untuk mengintegrasikan data sosial, lingkungan, dan kependudukan.

4. Insentif yang Proporsional

- a. Skema insentif berbasis beban kerja nyata, bukan hanya capaian indikator fiskal.
- b. Skema tambahan berbasis inovasi sosial (misalnya RT/RW yang berhasil menjaga kebersihan lingkungan atau sistem mitigasi bencana lokal).

5. Relasi Kuasa yang Seimbang

- a. Pemilihan RT/RW dilakukan secara transparan dan bebas dari intervensi politik praktis.
- b. Mekanisme pembinaan melibatkan unsur independen (akademisi, tokoh masyarakat) dalam tim penilai.
- c. Penguatan check and balance antara lurah, camat, dan RT/RW agar tidak terjadi relasi kuasa timpang.

6. Akuntabilitas dan Perlindungan Hak

- a. Pelaporan berbasis digital dengan indikator sederhana, agar transparan tetapi tidak membebani.
- b. Pedoman etis dalam pendataan penduduk non-permanen agar tidak diskriminatif.
- c. Mekanisme pengaduan warga berbasis online dan offline untuk mengontrol kinerja RT/RW.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Aspek	Kondisi Eksisting	Kelemahan	Penguatan Ideal
Regulasi	Perwali 82/2022 & 3/2024 menambah indikator kinerja detail	Risiko over-regulation, potensi diskriminasi	Harmonisasi dengan Permendagri 18/2018, indikator disederhanakan & nondiskriminatif
Kelembagaan	RT/RW lebih sebagai pelaksana teknis	Peran representatif warga melemah	Forum deliberasi RT/RW-Kelurahan, fungsi representatif ditegaskan
Kapasitas SDM	Banyak pengurus RT/RW kurang terlatih	Beban digitalisasi berat	Program pelatihan & dukungan infrastruktur digital
Insentif	Berbasis indikator & kondisi PAD	Tidak stabil, motivasi turun	Insentif stabil berbasis beban kerja + bonus inovasi sosial
Relasi Kuasa	Didominasi lurah & camat	Relasi timpang, potensi politisasi	Tim penilai melibatkan unsur independen, pemilu RT/RW transparan
Auntabilitas dan Hak	Pelaporan QR Code, pendataan non-permanen	Risiko diskriminasi, formalisme	Indikator sederhana, pedoman etis, mekanisme pengaduan warga

Tabel 4.1 Komponen Ideal Penguatan Kelembagaan dan Fungsi RT/RW Kota Makassar



Adapun Penjelasan Matriks di atas adalah sebagai berikut:

1. Regulasi

Regulasi adalah fondasi kelembagaan formal RT/RW. Ia membentuk kerangka aturan yang mengatur tugas, wewenang, serta mekanisme pembinaan. Namun, regulasi yang terlalu detail dan menekankan indikator teknis cenderung menggeser orientasi RT/RW dari fungsi sosial menuju fungsi birokratis.

Dalam perspektif kelembagaan, norma dan nilai sosial masyarakat merupakan unsur yang lebih permanen daripada aturan tertulis. RT/RW memiliki legitimasi kultural melalui tradisi musyawarah, gotong royong, dan solidaritas warga. Jika regulasi hanya menekankan aspek teknis, maka norma sosial bisa terabaikan dan menimbulkan jarak antara pengurus dan warga.

Dalam kerangka modal sosial, aturan seharusnya memperkuat kepercayaan (trust) dan partisipasi, bukan menciptakan kesan kontrol yang berlebihan. Regulasi ideal bukanlah yang paling detail, melainkan yang paling mampu memberi ruang partisipasi warga dan mengakui nilai-nilai lokal.

2. Kelembagaan

Kelembagaan RT/RW harus dipahami sebagai kombinasi dari dua dimensi: organisasi formal dan institusi sosial. Dimensi formal mencakup struktur kepengurusan, peran, dan hubungan kerja dengan pemerintah kelurahan. Dimensi sosial mencakup norma kebersamaan, praktik gotong royong, dan ruang musyawarah.

Dalam kondisi eksisting, dimensi organisasi formal lebih menonjol, sehingga RT/RW sering dipersepsi sebagai kepanjangan tangan pemerintah. Fungsi representatif warga menjadi lemah. Dari perspektif kelembagaan, ini merupakan ketidakseimbangan antara aspek organisasi dan aspek institusi.

Modal sosial menekankan pentingnya forum deliberatif yang menghidupkan trust, solidaritas, dan jaringan sosial. Jika forum RT/RW hanya menjadi tempat penyampaian instruksi dari atas, maka modal sosial yang mestinya menjadi energi kolektif akan tereduksi. Model ideal menuntut forum



RT/RW berfungsi sebagai ruang diskursus warga, tempat lahirnya gagasan bersama, dan sarana mengartikulasikan aspirasi.

3. Kapasitas SDM

Kapasitas SDM merupakan faktor krusial dalam membedakan kelembagaan yang kuat dan yang rapuh. Dalam banyak kasus, pengurus RT/RW memiliki keterbatasan pendidikan formal, literasi administratif, maupun kemampuan teknologi. Hal ini membuat beban administratif menjadi berat, terutama ketika dituntut pelaporan berbasis digital.

Dalam perspektif kelembagaan, SDM yang lemah akan menghasilkan kelembagaan yang tidak adaptif. Organisasi bisa ada secara formal, tetapi tidak berjalan efektif. Dalam perspektif modal sosial, kapasitas pengurus adalah bagian dari human capital yang menopang keberlangsungan jaringan sosial. Jika pengurus tidak mampu mengelola administrasi, menyelesaikan konflik, atau memfasilitasi musyawarah, maka kepercayaan warga bisa menurun.

Model ideal menuntut investasi dalam pelatihan kepemimpinan komunitas, literasi digital, dan manajemen sosial. Dengan kapasitas yang meningkat, RT/RW dapat menjalankan fungsi administratif sekaligus mengelola modal sosial komunitas secara berimbang.

4. Insentif

Insentif menjadi salah satu aspek yang paling sensitif. Di satu sisi, RT/RW adalah lembaga berbasis partisipasi, sehingga nilai voluntarisme penting dijaga. Namun di sisi lain, pengurus memikul beban kerja nyata yang memerlukan penghargaan.

Dalam perspektif kelembagaan, insentif yang tidak stabil melemahkan struktur organisasi karena pengurus tidak memiliki kepastian hak. Ketika insentif dikaitkan dengan capaian fiskal kota, maka kelembagaan RT/RW berada dalam ketidakpastian yang tidak proporsional.

Dalam kerangka modal sosial, keadilan insentif memengaruhi trust warga terhadap pemerintah kota. Jika pengurus RT/RW dipersepsikan sebagai pihak yang bekerja keras tetapi tidak dihargai layak, warga juga akan



kehilangan kepercayaan pada institusi. Model ideal adalah insentif yang stabil berbasis beban kerja, dengan tambahan penghargaan untuk inovasi sosial. Dengan begitu, insentif tidak hanya berfungsi sebagai kompensasi, tetapi juga sebagai pendorong kreativitas kelembagaan.

5. Relasi Kuasa

Relasi kuasa antara RT/RW dengan pemerintah kelurahan merupakan faktor yang sering memicu problem kelembagaan. Dalam banyak kasus, RT/RW lebih diposisikan sebagai bawahan lurah dan camat ketimbang mitra sejajar. Relasi kuasa yang timpang membuat RT/RW sulit menjalankan fungsi representatifnya.

Dari perspektif kelembagaan, dominasi hierarkis semacam ini membuat norma partisipatif melemah. Kelembagaan cenderung diarahkan pada kepatuhan, bukan deliberasi. Modal sosial yang semestinya muncul dari hubungan saling percaya bergeser menjadi hubungan subordinatif.

Model ideal adalah relasi kuasa yang lebih seimbang dengan mekanisme check and balance. Pembinaan dan evaluasi sebaiknya melibatkan unsur independen seperti akademisi atau tokoh masyarakat. Pemilihan RT/RW juga harus dijaga dari intervensi politik praktis. Relasi kuasa yang sehat akan memperkuat legitimasi kelembagaan sekaligus menjaga kepercayaan warga.

6. Akuntabilitas dan Perlindungan Hak

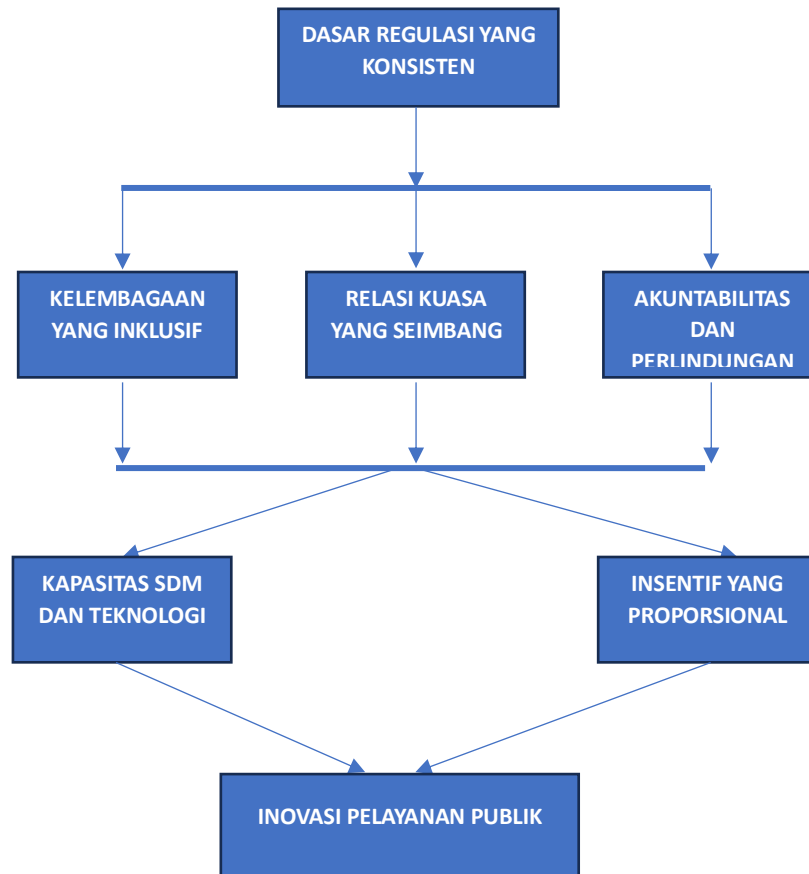
Akuntabilitas merupakan prinsip penting dalam tata kelola RT/RW. Sistem pelaporan berbasis teknologi digital pada dasarnya sejalan dengan prinsip transparansi. Namun tanpa dukungan infrastruktur dan kapasitas, hal ini bisa berubah menjadi formalitas administratif yang tidak bermakna.

Dalam perspektif kelembagaan, akuntabilitas harus dipahami tidak hanya sebagai kewajiban laporan administratif, tetapi juga sebagai pertanggungjawaban sosial di hadapan warga. Norma-norma sosial seperti keterbukaan, musyawarah, dan kejujuran adalah bentuk akuntabilitas yang melekat pada kelembagaan RT/RW.



Dalam kerangka modal sosial, akuntabilitas adalah mekanisme membangun dan menjaga trust. Jika pelaporan hanya formal, warga tidak akan merasakan transparansi. Sebaliknya, jika ada mekanisme pengaduan, pelaporan yang sederhana dan mudah diakses, maka kepercayaan warga akan meningkat.

Aspek perlindungan hak juga sangat penting. Indikator seperti pendataan penduduk non-permanen berpotensi melahirkan diskriminasi jika tidak dikelola dengan etis. Model ideal harus mengedepankan prinsip nondiskriminasi dan penghormatan terhadap hak-hak warga, agar akuntabilitas tidak berubah menjadi alat kontrol yang represif.



Gambar 4.1 Bagan Model Ideal Penguatan Kelembagaan dan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Bagan model ideal penguatan kelembagaan dan fungsi RT/RW di Kota Makassar memperlihatkan bagaimana berbagai elemen penting berhubungan



satu sama lain. Di bagian paling dasar terdapat regulasi konsisten dan stabil yang berfungsi sebagai fondasi. Dari fondasi ini lahirlah tiga pilar utama yang menopang bangunan kelembagaan RT/RW, yakni kelembagaan yang inklusif, relasi kuasa yang seimbang, dan akuntabilitas yang melindungi hak-hak warga. Pilar-pilar ini kemudian menopang penguatan operasional dalam bentuk kapasitas sumber daya manusia dan teknologi, insentif yang adil dan stabil, serta inovasi pelayanan publik.

Untuk memahami mengapa struktur model ini penting, kita perlu meninjaunya melalui empat perspektif teoritik yang saling melengkapi: desentralisasi, collaborative governance, kelembagaan, dan modal sosial.

1. Regulasi Konsisten dan Stabil sebagai Fondasi

Setiap kelembagaan formal membutuhkan aturan main yang jelas dan konsisten. RT/RW sebagai simpul paling kecil dalam struktur pemerintahan kota tidak terkecuali. Regulasi di sini berfungsi sebagai pagar hukum yang menegaskan tugas, kewajiban, serta hak pengurus RT/RW. Namun regulasi bukan sekadar perangkat administratif; ia juga harus mencerminkan prinsip desentralisasi dan collaborative governance.

Dari sudut pandang desentralisasi, regulasi yang stabil adalah syarat mutlak agar kewenangan yang dilimpahkan kepada RT/RW dapat dijalankan dengan efektif. Tanpa aturan yang konsisten, RT/RW hanya akan menjadi perpanjangan tangan birokrasi yang bekerja berdasarkan instruksi jangka pendek. Stabilitas regulasi juga memberi jaminan bahwa RT/RW memiliki ruang otonomi untuk mengelola urusan warga tanpa khawatir kewenangan mereka sewaktu-waktu dicabut atau diubah secara sepihak.

Jika dilihat dari collaborative governance, regulasi yang baik tidak hanya mengatur apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, melainkan juga membuka ruang bagi kolaborasi lintas aktor. Regulasi ideal harus memberi peluang bagi RT/RW untuk bekerja sama dengan warga, pemerintah kelurahan, lembaga swadaya masyarakat, dan sektor swasta lokal. Dalam konteks Makassar yang sangat dinamis dan heterogen, regulasi semacam ini akan menjadikan RT/RW bukan sekadar unit administratif, tetapi juga simpul kolaborasi untuk



menyelesaikan masalah lingkungan, sampah, keamanan, maupun persoalan sosial.

Dalam kerangka kelembagaan, regulasi adalah bagian dari dimensi organisasi formal, yakni aturan tertulis yang memberi kerangka bagi struktur dan peran. Tetapi kelembagaan juga memiliki dimensi sosial berupa norma, nilai, dan tradisi. Jika regulasi terlalu menekankan sisi administratif dan melupakan norma sosial seperti musyawarah dan gotong royong, maka yang terjadi hanyalah kepatuhan formalistik. Legitimasi sosial RT/RW bisa melemah, karena warga melihatnya tidak lagi sebagai representasi mereka, melainkan sebagai kepanjangan birokrasi.

Modal sosial menjadi sangat penting dalam konteks ini. Regulasi yang konsisten akan meningkatkan rasa keadilan dan memperkuat kepercayaan warga. Aturan yang sejalan dengan nilai kebersamaan dan gotong royong akan memperkokoh trust yang sudah ada, sementara regulasi yang kaku atau diskriminatif justru bisa merusak kohesi sosial. Dengan demikian, regulasi konsisten dan stabil adalah fondasi ganda: fondasi hukum yang memberi kepastian, sekaligus fondasi sosial yang menjaga kepercayaan.

2. Kelembagaan Inklusif sebagai Pilar Pertama

Kelembagaan RT/RW tidak hanya dapat dipahami sebagai organisasi formal dengan struktur kepengurusan, tetapi juga sebagai institusi sosial yang mewadahi norma, nilai, dan tradisi gotong royong. Dalam praktik di Makassar, dimensi organisasi formal sering kali lebih menonjol karena tuntutan administratif yang berat, sementara dimensi sosial cenderung melemah. Padahal, kelembagaan yang inklusif justru muncul dari kemampuan RT/RW menjaga keseimbangan antara kedua dimensi ini.

Dalam logika desentralisasi, RT/RW seharusnya menjadi manifestasi paling konkret dari otonomi komunitas. Mereka bukan sekadar pelaksana instruksi pemerintah kota, tetapi fasilitator bagi kepentingan warga. Jika RT/RW hanya sibuk melaksanakan tugas administratif, maka fungsi representatif hilang dan prinsip desentralisasi gagal terwujud di level mikro.



Kelembagaan inklusif juga merupakan inti dari collaborative governance. Forum RT/RW tidak cukup hanya menyampaikan program dari pemerintah, melainkan harus menjadi arena deliberatif di mana warga dapat menyuarakan pendapat, merumuskan solusi, dan mengawasi implementasi kebijakan. Forum ini akan berfungsi sebagai ruang diskursus publik yang mempertemukan warga dengan pemerintah secara sejajar, sehingga kebijakan yang lahir memiliki legitimasi sosial yang kuat.

Dari sisi kelembagaan, inklusivitas berarti menjaga dua dimensi yang saling melengkapi. Sebagai organisasi formal, RT/RW harus memiliki struktur kepengurusan yang jelas, mekanisme kerja yang tertib, dan hubungan kerja yang teratur. Sebagai institusi sosial, RT/RW harus memastikan bahwa norma musyawarah, kesetaraan, dan solidaritas tetap menjadi pijakan utama. Integrasi kedua dimensi ini adalah kunci untuk membangun kelembagaan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga diterima secara sosial.

Modal sosial memberi warna yang khas pada pilar ini. Forum RT/RW yang inklusif akan memperkuat kepercayaan antarwarga, memperkaya jaringan sosial, dan memperkuat solidaritas. Partisipasi yang luas akan menghasilkan kohesi sosial yang lebih kuat, yang pada gilirannya memperkuat legitimasi kelembagaan. Dengan demikian, kelembagaan inklusif adalah bukan hanya kebutuhan administratif, melainkan juga kebutuhan sosial yang menentukan kualitas hidup komunitas.

3. Relasi Kuasa Seimbang sebagai Pilar Kedua

Relasi kuasa antara RT/RW dengan pemerintah kelurahan selama ini cenderung timpang. RT/RW diposisikan sebagai subordinat lurah dan camat, sehingga sulit menjalankan fungsi representatif warga. Model ideal menghendaki relasi kuasa yang lebih seimbang, di mana RT/RW tidak lagi dilihat sebagai bawahan, melainkan sebagai mitra sejajar yang memiliki legitimasi sosial.

Dalam kerangka desentralisasi, relasi kuasa yang seimbang adalah syarat mutlak agar devolusi kewenangan benar-benar terwujud. Jika RT/RW hanya menjadi penerima perintah, maka otonomi lokal hilang maknanya.



Sebaliknya, jika RT/RW diberi ruang untuk berinisiatif dan bernegosiasi, maka otonomi komunitas akan hidup.

Collaborative governance menekankan prinsip power sharing, bukan power domination. Lurah memiliki otoritas administratif, sedangkan RT/RW memiliki legitimasi sosial. Kolaborasi sejati hanya mungkin terwujud jika kedua otoritas ini saling menghormati dan bekerja sama. Jika tidak, forum deliberatif hanya akan menjadi formalitas tanpa makna substantif.

Dari perspektif kelembagaan, relasi kuasa yang timpang merusak norma partisipatif dan mendorong RT/RW ke arah kepatuhan semata. Kelembagaan semacam ini akan kehilangan daya hidup sosialnya karena warga tidak lagi melihat RT/RW sebagai representasi mereka. Sebaliknya, relasi kuasa yang seimbang menjaga keseimbangan antara struktur organisasi formal dan institusi sosial, sehingga RT/RW tetap memiliki legitimasi ganda.

Modal sosial juga sangat terpengaruh oleh relasi kuasa. Warga akan lebih percaya pada RT/RW yang dianggap netral, independen, dan tidak terlalu terikat pada intervensi politik praktis. Jika pengurus RT/RW terlihat terlalu dekat dengan lurah atau partai politik tertentu, maka kepercayaan publik akan menurun. Relasi kuasa yang sehat dan seimbang akan menjaga netralitas, memperkuat kepercayaan, dan meningkatkan kohesi sosial.

4. Akuntabilitas dan Hak sebagai Pilar Ketiga

Akuntabilitas dalam konteks RT/RW sering kali dipersempit menjadi laporan administratif, misalnya laporan berbasis aplikasi digital. Padahal, akuntabilitas sejati jauh lebih luas daripada sekadar angka-angka. Ia mencakup pertanggungjawaban sosial di hadapan warga, keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, serta perlindungan hak-hak setiap individu.

Dalam perspektif desentralisasi, akuntabilitas harus berjalan dua arah: vertikal ke pemerintah kota dan horizontal ke masyarakat. Laporan administratif memang penting untuk memastikan bahwa RT/RW menjalankan kewajiban formal, tetapi yang tidak kalah penting adalah laporan moral kepada warga. RT/RW harus mampu mempertanggungjawabkan setiap kebijakan, keputusan, atau penggunaan dana di hadapan komunitas yang mereka wakili.



Collaborative governance menekankan bahwa akuntabilitas bukan hanya soal laporan, tetapi juga keterbukaan proses. Warga harus tahu bagaimana keputusan dibuat, bagaimana dana digunakan, dan bagaimana hak-hak mereka dijamin. Transparansi ini akan meningkatkan partisipasi warga, sekaligus memperkuat rasa memiliki terhadap kebijakan yang dihasilkan.

Dalam kerangka kelembagaan, akuntabilitas mencakup dimensi formal dan sosial. Dimensi formal adalah kewajiban laporan tertulis atau digital, sementara dimensi sosial adalah praktik norma kejujuran, keterbukaan, dan musyawarah. Tanpa dimensi sosial, akuntabilitas akan kering dan hanya menjadi formalitas administratif.

Modal sosial menjadi faktor penentu di sini. Transparansi dan akuntabilitas memperkuat kepercayaan warga, sementara pelaporan yang formalistik justru mengikisnya. Mekanisme pengaduan warga, pedoman etis pendataan, dan keterbukaan laporan akan memperkuat trust. Sebaliknya, praktik diskriminatif seperti pendataan penduduk non-permanen yang tidak proporsional bisa merusak kepercayaan dan menimbulkan fragmentasi sosial.

5. Kapasitas SDM dan Teknologi

Di atas tiga pilar utama, model ideal menuntut adanya peningkatan kapasitas SDM dan teknologi. Tanpa kapasitas yang memadai, otonomi lokal hanya akan melahirkan beban tanpa daya dukung.

Dari perspektif desentralisasi, kapasitas SDM adalah jantung devolusi kewenangan. Pengurus RT/RW harus memiliki keterampilan administrasi, kemampuan memimpin komunitas, dan kecakapan mengelola konflik. Tanpa itu semua, otonomi hanya menjadi beban tambahan.

Collaborative governance menuntut lebih jauh: pengurus RT/RW harus mampu menjadi fasilitator kolaborasi lintas-aktor. Mereka harus menguasai teknologi digital untuk menghubungkan warga dengan pemerintah, LSM, dan sektor swasta. Tanpa kapasitas ini, kolaborasi akan mandek di tataran wacana.

Dari kerangka kelembagaan, kapasitas pengurus adalah integrasi dari dimensi organisasi dan institusi sosial. Pengurus harus mampu mengelola administrasi dengan tertib, sekaligus memahami norma dan nilai yang hidup



dalam komunitas. Hanya dengan kombinasi ini, kelembagaan dapat berjalan efektif sekaligus memiliki legitimasi sosial.

Modal sosial juga terhubung erat dengan kapasitas SDM. Warga lebih percaya pada pengurus yang kompeten. Kompetensi yang ditunjukkan dalam pelayanan publik akan memperkuat kepercayaan kolektif dan meningkatkan kohesi sosial.

6. Insentif Adil dan Stabil

Insentif adalah bentuk pengakuan negara terhadap kerja sosial RT/RW. Dalam perspektif desentralisasi, insentif yang adil adalah bagian dari redistribusi sumber daya dari pemerintah kota kepada unit terkecil. Jika insentif tidak stabil, maka prinsip keadilan vertikal dalam desentralisasi menjadi lemah.

Collaborative governance melihat insentif sebagai instrumen pengakuan terhadap kontribusi sosial. Insentif yang transparan dan adil memperkuat motivasi pengurus untuk bekerja dengan warga. Sebaliknya, insentif yang politis hanya akan melahirkan kolaborasi semu.

Dalam kerangka kelembagaan, insentif adalah elemen penting untuk menjaga struktur organisasi tetap hidup. Tanpa insentif yang layak, pengurus akan kesulitan menjalankan tugas administratif yang semakin kompleks.

Modal sosial juga terpengaruh oleh keadilan insentif. Warga akan lebih percaya pada pemerintah kota jika melihat pengurus RT/RW dihargai secara proporsional. Sebaliknya, insentif yang diskriminatif bisa menimbulkan kecemburuan sosial dan merusak solidaritas.

7. Inovasi Pelayanan Publik

Puncak dari bagan model ideal adalah inovasi pelayanan publik. Dengan fondasi yang kuat dan pilar yang kokoh, RT/RW akan mampu melahirkan berbagai inovasi sesuai kebutuhan warga.

Dalam perspektif desentralisasi, inovasi adalah manifestasi otonomi lokal. RT/RW diberi ruang untuk merancang solusi sesuai konteks masing-masing, misalnya pengelolaan sampah berbasis komunitas, kelompok siaga bencana, atau forum mediasi konflik.



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Collaborative governance memandang inovasi sebagai hasil kerja bersama lintas-aktor. Inovasi pelayanan publik hanya bisa berhasil jika ada kerja sama antara warga, RT/RW, lurah, NGO, dan sektor swasta.

Dari kerangka kelembagaan, inovasi adalah tanda bahwa organisasi formal dan institusi sosial berfungsi seimbang. Struktur organisasi menyediakan mekanisme pelaksanaan, sementara norma sosial memberi legitimasi.

Modal sosial menjadi energi penggerak inovasi. Partisipasi warga memperkuat kohesi internal sekaligus membangun jembatan dengan aktor eksternal. Inovasi publik yang berhasil akan memperkaya jaringan sosial dan memperkuat trust antarwarga.



BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Adapun kesimpulan dari kajian ini adalah :

1. Berdasarkan hasil kajian maka sekaitan dengan situasi eksisting RT/RW di Kota Makassar, maka RT/RW di Kota Makassar saat ini masih memikul peran ganda sebagai unit administratif pemerintah sekaligus representasi sosial masyarakat. Fungsi administratif, terutama yang berkaitan dengan pelayanan kependudukan, pengurusan surat, dan penyampaian program pemerintah, relatif berjalan. Namun, fungsi representatif dan pemberdayaan warga belum optimal. Struktur kelembagaan cenderung birokratis dan timpang, relasi kuasa lebih subordinatif terhadap lurah dan camat, serta masih terdapat tumpang tindih kewenangan. Kapasitas SDM pengurus yang terbatas, keterbatasan teknologi, dan insentif yang tidak stabil semakin memperlemah kinerja kelembagaan.
2. Adapun Persepsi masyarakat terhadap kinerja RT/RW di Kota Makassar masih ambivalen. Di satu sisi, warga masih menganggap RT/RW penting sebagai penghubung dengan pemerintah kota, khususnya dalam urusan administrasi dasar. Namun di sisi lain, ada pandangan kritis bahwa RT/RW belum sepenuhnya berperan sebagai lembaga partisipatif dan pemberdayaan. Warga menilai kinerja RT/RW sering formalistik, lebih menekankan kepatuhan pada instruksi birokrasi daripada aspirasi warga. Kepercayaan publik masih ada, tetapi menurun ketika terjadi politisasi pemilihan atau ketika insentif dijadikan alat kepentingan politik.
3. Ada beberapa faktor utama yang memengaruhi penataan kelembagaan dan fungsi RT/RW di Kota Makassar. Pertama, aspek regulasi yang sering berubah dan kadang terlalu teknis, sehingga tidak selalu sejalan dengan prinsip desentralisasi dan penguatan kelembagaan warga. Kedua, aspek kapasitas SDM, baik literasi administratif maupun teknologi, yang masih



terbatas. Ketiga, faktor insentif yang tidak stabil dan kurang proporsional dengan beban kerja. Keempat, relasi kuasa yang timpang antara RT/RW dengan lurah dan camat, yang memperlemah independensi dan fungsi representatif. Kelima, modal sosial masyarakat berupa gotong royong, musyawarah, dan solidaritas yang sebenarnya potensial, tetapi belum dioptimalkan sebagai energi kelembagaan.

4. Adapun Model ideal yang coba diajukan oleh kajian ini tentang penataan kelembagaan dan penguatan fungsi RT/RW di Kota Makassar adalah model integratif berbasis regulasi yang konsisten, kelembagaan inklusif, dan tata kelola kolaboratif. Regulasi perlu diselaraskan dengan Permendagri 18/2018 agar tidak menambah indikator diskriminatif. Kelembagaan harus dihidupkan kembali sebagai ruang deliberasi warga, bukan sekadar pelaksana administratif. Kapasitas SDM perlu ditingkatkan melalui pelatihan kepemimpinan komunitas dan literasi digital. Insentif harus adil, stabil, dan berbasis beban kerja nyata dengan penghargaan bagi inovasi sosial. Relasi kuasa harus diatur lebih seimbang dengan mekanisme check and balance, serta akuntabilitas ditopang oleh transparansi digital yang sederhana, nondiskriminatif, dan mudah diakses warga. Dengan model ini, RT/RW dapat menjadi simpul demokrasi lokal, penggerak modal sosial, sekaligus mitra strategis pemerintah dalam pembangunan kota.

5.2 Rekomendasi

Adapun rekomendasi yang bisa dieksekusi di kemudian hari, sebagai tindak lanjut hasil kajian ini adalah :

1. Penguatan Kelembagaan RT/RW sebagai Organisasi Sesuai Regulasi ; Mendorong pembentukan struktur organisasi RT/RW yang lengkap (ketua, sekretaris, bendahara, dan seksi-seksi bila diperlukan) dan memastikan SK pengangkatan mencantumkan seluruh struktur tersebut, bukan hanya ketua.
2. Pemberdayaan SDM RT/RW melalui Pelatihan Teknis, Manajemen Organisasi, dan Literasi Digital Secara Berkala ; Merancang dan melaksanakan program pelatihan yang komprehensif dan berkelanjutan



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

- bagi seluruh pengurus RT/RW, mencakup materi tentang manajemen organisasi, tata kelola keuangan dasar, fungsi dan peran RT/RW sesuai regulasi, serta literasi digital untuk penggunaan aplikasi pelaporan.
3. Pengembangan Sistem Digital Pelaporan dan Penilaian Kinerja RT/RW yang Terintegrasi dengan Indikator Baku dan Transparan; Mengembangkan atau menyempurnakan sistem aplikasi pelaporan kinerja yang mudah digunakan (user-friendly), terintegrasi dengan indikator kinerja yang baku dan disepakati, serta memastikan data yang dihasilkan transparan dan dapat diakses. Sistem ini harus dilengkapi dengan dukungan teknis yang memadai (helpdesk).
 4. Revisi Kebijakan Insentif Berbasis Evaluasi Kinerja dan Kebutuhan Wilayah, dengan Opsi BOP sebagai Pendekatan Berbasis Akuntabilitas ; Merevisi Perwali mengenai insentif RT/RW untuk menciptakan sistem yang lebih adil dan transparan, berdasarkan evaluasi kinerja objektif dan kebutuhan spesifik wilayah. Menyiapkan kerangka kerja untuk transisi menuju sistem Biaya Operasional Pemerintahan (BOP) dengan panduan pertanggungjawaban administratif yang jelas.
 5. Peneguhan Kembali Fungsi RT/RW sebagai Lembaga Kemasyarakatan, Bukan sebagai Subordinat Administratif Birokrasi Kota ; Mengeluarkan Perwali atau pedoman yang secara tegas mendefinisikan kembali RT/RW sebagai lembaga kemasyarakatan yang bersifat mandiri dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, bukan sebagai perpanjangan tangan birokrasi pemerintah kota.
 6. Revisi Perda dan Perwali Lama Terkait dan SK Pengangkatan oleh Camat ; Mempercepat proses revisi terhadap Peraturan Daerah No. 41 tahun 2001 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dan Perwali No. 3 tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 82 Tahun 2022 mengenai Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Kelurahan.



Daftar Pustaka

- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory. JPART 18.
- Arifin Tahir. 2014, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alfabeta. 2008
- Bardhan. 2002. *Decentralization of governance and development*. Journal of Economic perspectives.
- Dwianto RD. 2001. *Present Forms and Potential of Neighborhood Association, Case Studies on Indonesia and Japan*. (Disertasi) Universitas Tohoku, Japan.
- Monica M, Elsa dan Mardwi Rahdriawan. 2014. *Ketahanan Masyarakat Menghadapi Rob Di Kelurahan Bandarharjo Semarang Utara*. Jurnal Teknik PWK. Vol.3, No.1.
- Emerson, Kirk et.al. 2011. *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory. JPART 22: 1-29.
- Fahlevy, Burhanudiin. 2022. *Konsep Desentralisasi Dalam Pelayanan Publik (Studi Inovasi Samsat Care di Kota Makassar)*. Jurnal Ilmu Pemerintahan. 2022. Vol 3 (2): 74-84.
- Indrawijaya, A.I. 2010. *Teori, Perilaku, dan Budaya Organisasi*. Refika Aditama. Bandung
- Karim, A. G. (2003). *Kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia*. Pustaka Pelajar.
- Kurniawan, Izhar Muhammad. 2023. *Analisis Yuridis Terhadap Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Ketua RT-RW di Kota Makassar*. (2023). Universitas Bosowa, Makassar.
- Moleong, Lexy J. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mulyadi, D. 2015. *Perilaku Organisasi dan Kepemimpinan Pelayanan*. Bandung: Alfabeta
- Faisal. 2023. *Strategi Kebijakan dan Perkuatan Fungsi Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) di Kota Makassar*. Universitas Hasanuddin (skripsi). Makassar.
- Rubin, Irene & Herbert Z. Rubin. 1993. *Community Organizing and Development*. Mac Millan Publishing Company, USA.
- Sudarmo. 2006. *Perspectives on Governance: Towards an Organizing Framework For Collaborative and Collective Actions*. Jurnal Spirit Publik. Vol.2, No. 2



Kajian Model Penataan Lembaga dan Penguatan Fungsi RT/RW di Kota Makassar

Sudarmo. 2009. *Elemen-Elemen Collaborative Leadership dan Hambatan-Hambatan Bagi Pencapaian Efektivitas Collaborative Governance*. Jurnal Spirit Publik. Vol.5, No.2

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta

Survianto El. 2002. *Organisasi Rukun Tetangga/Rukun Warga (RT/RW) Dalam Kehidupan Sosial Komunitas Permukiman Vertikal –Studi Kasus pada Rumah Susun Tebet, Jakarta Selatan*. (Tesis) Universitas Indonesia, Jakarta.

Syamsudin, H. 2005. *Desentralisasi dan otonomi daerah: desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan daerah*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia.