

# **STUDI PERKEMBANGAN LEMBAGA KEMASYARAKATAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

**Rahyunir Rauf**

Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Islam Riau

## **ABSTRAK**

Dasar pemikiran dilakukannya penelitian ini dikarenakan adanya peran nyata dari lembaga kemasyarakatan kelurahan dalam membantu tugas pemerintah khususnya pemerintah daerah di bidang pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Oleh karena itu dirasa perlu untuk mengetahui hakekat dan sejarah dari pertumbuhan dan perkembangan lembaga kemasyarakatan kelurahan tersebut untuk meningkatkan pemahaman terhadap hakekat dan tujuan dari pembentukan lembaga kemasyarakatan kelurahan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lembaga kemasyarakatan kelurahan di Indonesia terdiri dari Lembaga Rukun Tetangga, Rukun Warga, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, Lembaga Karang Taruna, dan lembaga lainnya yang dapat dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan. Sejarah pertumbuhan dan perkembangan dari masing-masing lembaga kemasyarakatan kelurahan berbeda satu sama lainnya, akan tetapi sama dalam tujuan dan peranannya yakni membantu tugas pemerintah khususnya pemerintah daerah. Keberadaan lembaga kemasyarakatan kelurahan tersebut ternyata sudah lama ada di Indonesia, bahkan ada yang semenjak zaman pemerintahan kependudukan Jepang di Indonesia Rekomendasi hasil penelitian ditujukan kepada pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk tetap mempertahankan keberadaan dan sinergitas dari lembaga kemasyarakatan kelurahan dalam membantu tugas pemerintah dan pemerintah daerah, dan diharapkan kepada pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk dapat menganggarkan bantuan biaya terhadap lembaga kemasyarakatan kelurahan yang lebih proporsional dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan aktivitas dan kebutuhan lembaga kemasyarakatan.

Kata Kunci; Perkembangan, Lembaga kemasyarakatan, Masyarakat Madani, Pemerintah Daerah, Interaksi sosial

## **ABSTRACT**

*The rationale for this study due to the real role of civil society in assisting the government's villages, especially in the field of regional government services, development, and social. Therefore, it is necessary to know the nature and history of the growth and development of the village community organizations to improve the understanding of the nature and purpose of the establishment of the village community in Indonesia. The results showed that social institutions kelurahan Indonesia consists of Institutions Neighborhood, Pillars of Citizens, Community Development Institute, Institute for Community Development, Youth Organization, and other agencies that may be established by the community as needed. History of growth and development of each village community institutions are different from each other, but similar in purpose and role of helping the task of government, especially local government. The existence of social institutions that village was already long existed in Indonesia, some even since the reign of the population of Japan in Indonesia Recommendations research directed at the government, especially the local government to maintain the presence and synergy of civil society villages in assisting the government and local government, and expected to governments, especially local governments to be able to budget the cost of assistance to social institutions more proportional villages in the State Revenue and Expenditure in accordance with the activities and needs of community institutions.*

*Keywords; Development, social Institutions, civil society, local government, social interaction*

## PENDAHULUAN

Terjadinya reformasi di Indonesia telah mengubah paradigma pemerintahan, terutama sekali terkait pelimpahan kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Termasuk terjadinya perubahan peran lembaga kemasyarakatan dalam membantu tugas pemerintah. Lembaga kemasyarakatan yang dibentuk masyarakat dan diberikan tugas dan kewajiban bersifat tertentu. Lembaga kemasyarakatan merupakan suatu kumpulan penduduk yang berdiam dalam suatu lokasi dalam suatu kelurahan berinteraksi secara langsung maupun tidak langsung, kumpulan penduduk ini dibentuk penduduk itu sendiri dengan musyawarah, serta diakui dan dibina pemerintah daerah.

Saparin (1986:62) menyatakan bahwa :

“Sistem organisasi kemasyarakatan RT/RW untuk sebagian besar wilayah tanah air kita sudah menjadi kenyataan hidup, sudah merupakan kebutuhan sosial untuk masyarakat kita yang kini nampak telah menerima sebagian konsepsi-konsepsi kehidupan modern. Ternyata sistem RT/RW tersebut bersifat sangat dinamis dan dapat diterapkan dalam kehidupan masyarakat baik dalam lingkungan wilayah Kota maupun untuk wilayah Pedesaan”.

Pembentukan lembaga kemasyarakatan memiliki maksud dan tujuan yang jelas, keberadaannya dianggap penting untuk membantu tugas pemerintah, maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005, dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Menurut Wasistiono (2004:1) Lembaga kemasyarakatan pada hakekatnya diartikan ke dalam dua bentuk, lembaga kemasyarakatan diartikan sebagai organisasi sosial dan lembaga kemasyarakatan diartikan sebagai *entity* sosial. Lembaga kemasyarakatan menurut Atmosudirdjo (1982:37) membantu menjalankan fungsi pemerintah, dengan sendirinya lembaga kemasyarakatan akan menjalankan fungsi administrasi, dalam hal ini administrasi pemerintahan. Administrasi merupakan suatu yang terdapat dalam organisasi. Tujuan yang dikejar adalah tujuan bersama dan siapa serta bagaimana menentukan dan cara penentuan tujuan bersama tergantung perjanjian”. Sedangkan lembaga kemasyarakatan yang diartikan sebagai *entity* (sosial) atau kesatuan masyarakat dalam bentuk lembaga kemasyarakatan seperti lembaga Rukun Tetangga, Rukun Warga, Lembaga

Pemberdayaan Masyarakat, Lembaga Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga dan Lembaga Karang Taruna.

Lembaga kemasyarakatan menurut Pasal 11 PP Nomor 73 Tahun 2005 adalah mempunyai tugas membantu Lurah dalam pelayanan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan. Dalam melaksanakan tugas lembaga kemasyarakatan mempunyai fungsi seperti diatur pasal 12 PP Nomor 73 Tahun 2005, yakni:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat.
- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan publik.
- d. Penyusunan rencana, pelaksana dan pengelolaan pembangunan serta pemanfaat, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil secara partisipatif.
- e. Penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat.
- f. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya, serta keserasian lingkungan hidup.
- g. Pengembangan kreatifitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba), bagi remaja.
- h. Pemberdayaan dan peningkatan keajahteraan keluarga.
- i. Pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat
- j. Pendukung media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah Desa/Kelurahan dan masyarakat.

Kewajiban lembaga kemasyarakatan diatur Pada pasal 12, yakni :

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. menjalin hubungan kemitraan dengan berbagai pihak yang terkait
- c. mentaati seluruh peraturan perundang-undangan.
- d. menjaga etika dan norma dalam kehidupan bermasyarakat.
- e. membantu Lurah dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan/kemasyarakatan.

Menurut Frederickson (1985:54); “ada penelitian menarik menunjukkan partisipasi warga dan pengawasan ketetangaan menghasilkan merosotnya kekuasaan ketentuan manajerial atas pelayanan. Partisipasi warganegara dan pengawasan ketetangaan nampak menyebabkan suatu pola kompromi dan penyesuaian karenanya ketentuan manajerial kebutuhan *klien* disesuaikan dengan ketentuan warga negara tentang kebutuhan mereka.” Partisipasi masyarakat dibutuhkan dalam organisasi atau pemerintahan, baik secara individu maupun kelembagaan (lembaga kemasyarakatan), karena partisipasi masyarakat dapat membantu mengurangi tugas pemerintah dan efektif dalam pengawasan.

### Masyarakat Sipil

Masyarakat menurut Ritzer dan Goodman (2010:14) dipandang sebagai sesuatu yang penting ketimbang individu, masyarakat yang membentuk individu, terutama melalui proses sosialisasi. Individu tak dipandang sebagai unsur paling mendasar dalam masyarakat. Masyarakat terdiri dari komponen seperti peran, posisi, hubungan, struktur dan institusi. Individu dilihat hanya berperan mengisi unit-unit dalam masyarakat. Bagian masyarakat saling berhubungan dan saling tergantung. Hubungan itu merupakan basis utama masyarakat.

Pendapat lain dinyatakan Tonnies dalam Lysen (1984:15) bahwa;

“Kata itu selanjutnya di ganti dengan istilah vak “kesatuan sosial. Begitu banyaknya jumlah kesatuan sosial dalam pergaulan hidup, karena bukan hanya terdiri golongan-golongan dan kolektivitas-kolektivitas yang dalam hubungan hukum dapat bertindak sebagai suatu kesatuan, misalnya negara, kota praja, tiap-tiap perseroan terbatas atau perserikatan, melainkan tambahan pula melingkupi berbagai bagai bentuk kehidupan kolektif yang meskipun bukan “badan hukum”, namun merupakan satu kesatuan dalam arti sosiologis. Contoh-contoh jenis yang terakhir ialah keluarga, lingkungan sahabat, RT, atau masyarakat Desa.

Soekanto (2001:124) menyatakan; “naluri manusia selalu hidup dengan orang lain di sebut *gregariousness*, manusia disebut *social animal*. Mengakibatkan manusia senantiasa hidup berkelompok, mulai kelompok kecil, sampai besar, kelompok kecil seperti keluarga, kelompok besar seperti masyarakat.”

### Lembaga Kemasyarakatan

Menurut Cooley dalam W. Riggs, (1985:196-197); kelompok primer meliputi hubungan tatap muka. Tujuan tak khusus, relatif permanen, ukuran terbatas dan intim. Kelompok sekunder dibedakan sifat berlawanan,. termasuk perkumpulan sosial sebagaimana kelompok terorganisasi-kelas, bangsa, kerumunan, ras, rukun tetangga, koperasi, kelompok penekan, dan partai politik.

Menurut Soekanto (2001:219), fungsi Lembaga Kemasyarakatan, yaitu :

1. Memberikan pedoman pada anggota masyarakat bagaimana harus bertingkah laku, atau bersikap di dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat, terutama yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan.
2. Menjaga keutuhan masyarakat
3. Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial (*social control*), artinya sistem pengawasan masyarakat terhadap tingkah laku.

Wasistiono (1983:36) menyatakan; lembaga secara sosiologis di bedakan antara lembaga dalam arti praktek kehidupan turun temurun (*institution*) dan lembaga dalam arti organisasi. Tjondronegoro dalam Koentjaraningrat (1985:220) menyebutkan; sebagai badan yang lebih nyata dengan bangunan, pola organisasi dan peralatan dibutuhkan melakukan fungsi. Dalam kenyataan lembaga menyangkut segi yang berakar pada norma sosial dan segi yang berhubungan peralatan dan perlambangan. Untuk jelasnya lihat Tabel berikut:

**Tabel 1.**  
**Bagan Perbandingan antara Lembaga dengan Organisasi**

| Lembaga                       | Organisasi                 |
|-------------------------------|----------------------------|
| 1                             | 2                          |
| a. Orientasi pada kebutuhan   | a. Orientasi pada tujuan   |
| b. Peranan yang dimainkan     | b. Tugas yang dilaksanakan |
| c. Upacara                    | c. Prosedur                |
| d. Pengawasan Sosial          | d. Pengawasan Peraturan    |
| e. Pengakuan karena membudaya | e. Kebiasaan karena rutin  |

| 1                                    | 2                                       |
|--------------------------------------|---|
| f. Terlibatnya karena Pendukung      | f. Digagas dan diwujudkan               |
| g. Tradisi turun temurun             | g. Kesetiaan dan katan pada tujuan      |
| h. Empirik                           | h. Prioritas keterampilan dan kemampuan |
| i. Berpegang pada norma              | i. Alat mencapai tujuan tetentu         |
| J. Prioritas usia dan gengsi         |   |
| k. Sifat memenuhi kebutuhan tertentu |   |

Sumber : Tjondronegoro dalam Koentjaraningrat

### **Fase Perkembangan Lembaga Kemasyarakatan.**

#### **Lembaga Kemasyarakatan Masa UU Nomor 5 Tahun 1979**

Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, kelembagaan diatur secara Nasional walaupun tidak menyebut lembaga Rukun Tetangga, seperti dinyatakan Pamudji: Selama ini Rukun Tetangga dan Rukun Warga telah menunjuk kemanfaatannya dalam pemerintahan, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tidak menyebut-nyebut Rukun Tetangga dan Rukun Kampung/Rukun Warga, hal ini tidak berarti Rukun Tetangga dan Rukun Warga tidak mempunyai hak hidup (*raison dietre*).

Pengaturan lembaga Rukun Tetangga secara nasional terlihat dengan di keluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga. Maksud dan tujuan pembentukannya menurut pasal 4 Kepmendagri Nomor 7 Tahun 1983 adalah :

1. Untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan kegotongroyongan dan kekeluargaan.
2. Meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
3. Menghimpun potensi masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan.

Menindaklanjuti maksud dan tujuan pembentukannya, Rukun Tetangga diberikan tugas pokok, pasal 7 Peraturan Menter Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1983. Rukun Tetangga memiliki tugas dan kewajiban, diatur pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983 yakni :

Pengurus Rukun Tetangga bertugas dan berkewajiban untuk melaksanakan :

- a. Tugas pokok Rukun Tetangga sebagai dimaksud dalam pasal 7
- b. Keputusan musyawarah anggota
- c. Membina kerukunan hidup warga

- d. Membuat laporan tertulis mengenai kegiatan organisasi paling sedikit 6 (enam) bulan sekali.
- e. Melaporkan hal yang terjadi dalam masyarakat yang dianggap perlu mendapat penyelesaian pemerintah kepada Lurah.

Pengurus Rukun Tetangga memiliki tugas dan kewajiban, seperti; menjalankan tugas pokok Rukun Tetangga, melaksanakan keputusan musyawarah membina kerukunan masyarakat, membuat laporan tertulis kegiatan Rukun Tetangga, dan melaporkan masalah dan kegiatan di lingkungan Rukun Tetangga.

#### **Fase Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Seiring diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pengaturan lembaga Rukun Tetangga selama ini didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Ketentuan Menteri Dalam Negeri mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Widjaja (2003:113) menyatakan; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengandung semangat Demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan otonomi daerah. Pemerintah berupaya melakukan perbaikan sesuai dengan ketentuan. Salah satu perbaikan mendasar terkait pemberdayaan masyarakat ditetapkannya keputusan Presiden Nomor 49 tentang Penataan lembaga Ketahanan Masyarakat Desa.

Lembaga kemasyarakatan dapat dibentuk masyarakat dan berasal dari masyarakat, masyarakat juga dapat menata dan mengelola lembaga kemasyarakatan, walaupun diberikan keleluasaan kepada masyarakat membentuk dan mengelola lembaga kemasyarakatan, masyarakat harus mempertimbangkan tingkat kebutuhan lembaga itu sendiri bagi masyarakat setempat.

#### **Fase Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dilaksanakan pasca reformasi, diganti dengan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sama halnya dengan undang-undang sebelumnya, karena Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ini hanya mengatur secara umum tentang lembaga kemasyarakatan, karena lebih diserahkan kepada daerah untuk mengaturnya melalui peraturan daerah.

## ANALISIS KAJIAN

### Sejarah Lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga

Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai suatu lembaga kemasyarakatan di Kelurahan/Desa sudah ada semenjak masa Pemerintah Balatentara Jepang Tahun 1943, seperti dinyatakan Saparin (1986:59-60) sebagai berikut :

“sebagai suatu organisasi kependudukan/kemasyarakatan Rukun Tetangga dan Rukun Warga untuk mula pertama diintrodusir oleh pemerintah Balatentara Jepang sejak tahun 1943. Sebagai alat politik antara lain sebagai alat komunikasi pemerintah pendudukan Jepang dengan rakyat setempat guna mencukupi kebutuhan pemerintah pendudukan tersebut dalam hubungan dengan masalah-masalah pengerahan tenaga untuk mengerjakan proyek-proyek tertentu, penanaman suatu jenis bahan produksi untuk kepentingan keamanan, distribusi bahan makanan kepada penduduk dan sebagainya.”

Lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga yang diperkenalkan pemerintah bala tentara Jepang tidak lain hanya sebagai alat politik menghadapi perang yang berlangsung saat itu. Dengan dibentuknya lembaga RT dan RW sebagai alat politik akan semakin memudahkan pemerintah pendudukan Jepang untuk memanfaatkan tenaga bangsa Indonesia. Suhartono (2000:66) menyatakan:

“sebagai gambaran yang sangat mengenai bagaimana kekuatan Jepang mencengkram rakyat Indonesia, dapat dilihat pada buku Aiko Kurosawa (1993) tentang Mobilisasi dan control, studi perubahan social di pedesaan Jawa 1942-1945, dimana pada dasarnya pengawasan oleh pemerintah pendudukan Jepang sampai pula ke tingkat Rukun Tetangga (Tonarikumi)”.

Selanjutnya Shiraishi dalam Soewito (2002:219-220) menyatakan bahwa :

“waktu tiga setengah tahun masa pemerintahan Jepang di Indonesia tidak hanya menggoncangkan sendi-sendi kehidupan perekonomian pemerintahan, melainkan juga struktur masyarakat Indonesia sendiri. Dalam masa ini terjadi perubahan sosial yang besar, baik di kota maupun di desa. Perubahan itu terlihat dari kenyataan adanya golongan yang naik statusnya dan sebaliknya ada golongan yang timbul terutama pada generasi yang turut memegang peranan penting dalam masyarakat”.

Menurut Soewito (2000:219); “Perkembangan politik selanjutnya masa pemerintahan Jepang mulai surut akhir tahun 1943 sejak terjadinya kegoncangan di wilayah Asia. Jepang mulai menampakkan perhatiannya kepada bangsa Indonesia, untuk ikut serta dalam pemerintahan”. Mulai terjadinya kegoncangan di Asia, Jepang melakukan pendekatan terhadap elemen masyarakat Indonesia dengan tujuan membantu Jepang menghadapi kolonial Belanda, pendekatan tersebut terlihat dengan memberikan kesempatan kepada bangsa Indonesia untuk ikut serta dalam pemerintahan, kondisi ini menyebabkan pemerintah pendudukan Jepang memperkenalkan pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Indonesia, dengan tujuan sebagai alat politik dan komunikasi dengan masyarakat.

Perkembangan selanjutnya, pada masa mulainya pemerintahan Republik Indonesia, Saparin (1986:62) menyatakan bahwa :

“sistem Rukun Tetangga dan Rukun Warga setelah Pemerintahan Republik Indonesia, masih tetap berjalan, walaupun mengalami perubahan secara fungsional, atas prakarsa bapak Pandji Soeroto ketika beliau menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, sedang mengenai pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing pemerintah daerah sebagai kerukunan warga masyarakat disamping pemerintah desa.”

Lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga masa pasca kemerdekaan dimana pemerintahan sudah dibawah kedaulatan pemerintah Republik Indonesia tetap dipertahankan, walaupun telah berubah fungsi yang semula alat politik bagi pemerintah bala tentara Jepang menjadi alat untuk menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat dan membantu pemerintah dalam menjembatani hubungan dengan masyarakat. Lebih lanjut dinyatakan saparin (1986:60) bahwa :

“dengan berjalannya system tersebut mempunyai fungsi semakin penting, karena bersifat dinamis dan dapat menyesuaikan dengan tuntutan kemajuan tata hidup bermasyarakat. Perbedaan antara Rukun Tetangga dan Rukun Waerga dengan pemerintah kelurahan/desa, bahwa pemerintah desa mempunyai kekuatan berpijak pada tradisi dan kekuatan peraturan hukum. Sedangkan lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga meskipun mempunyai legalitas namun agak lemah. Dalam sistem Rukun Tetangga maupun RukunWarga terdapat dasar kerakyatan yang dinamis, serta dasar kegotongroyongan yang sesuai falsafah Negara Pancasila.”

Dalam memberdayakan masyarakat dan membina masyarakat, keberadaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga diperlukan pemerintah desa/kelurahan karena sistem Rukun Tetangga maupun Rukun Warga terdapat dasar kerakyatan dinamis dan kegotongroyongan memiliki nilai positif dalam kehidupan kemasyarakatan di Indonesia, seperti dinyatakan Saparin (1986:60), bahwa :

“segi positif lainnya dalam sistem Rukun Tetangga/Rukun Warga ialah dalam melakukan kegiatan serta usaha kegotongroyongan, membangkitkan aktivitas masyarakat yang bersangkutan dalam memecahkan dan menanggulangi kepentingan bersama, baik dibidang sosial, ekonomi, keamanan secara terorganisir dalam bentuk organisasi, baik disponsori pemerintah maupun karena masyarakat, maka disamping organisasi RT/RW dapat dikembangkan organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya sebagai akar kerjasama atau pencapaian tujuan bersama.”

Pentingnya keberadaan lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam kehidupan pemerintahan dan kemasyarakatan di Indonesia, karena Rukun Tetangga dan Rukun Warga membantu pemerintah meningkatkan aktivitas masyarakat dan memecahkan masalah kemasyarakatan bersendikan nilai kegotongroyongan, rasa kekeluargaan serta musyawarah mufakat sebagai sendi utama masyarakat Pancasila. Walaupun persatuan warga dalam lembaga kemasyarakatan mengandung unsur individualisme namun manfaatnya memberikan nilai positif, seperti dinyatakan Saparin (1986:61), bahwa :

“walaupun persatuan warga di dalam lembaga pada dasarnya mengandung unsure-unsur individualisme, namun kami anggap

cukup positif, dan sangat menguntungkan baik untuk masing-masing individu bagi kehidupan bersama. Karena sesuai dengan kepribadian bangsa kita, ialah tetap menjunjung tinggi semangat kerjasama secara kekeluargaan dan musyawarah baik dalam kepentingan yang bersifat formal maupun non informal.”

Menyadari pentingnya peranan Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam bermasyarakat, sebahagian besar wilayah di Indonesia terdapat Rukun Tetangga dan Rukun Warga, di Jakarta dikeluarkannya Ketetapan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jaya Nomor 23 Tahun 1966 tentang Lembaga Rukun Tetangga/Rukun Warga. Dalam ketetapan tersebut menurut Saparin (1986:63), bahwa :

“kedudukan lembaga RT dan RW ialah sebagai organisasi masyarakat, lepas dan bersih dari ikatan dan pengaruh ideologi partai politik, diakui dan dilindungi pemerintah, tetapi bukan alat pemerintah, sedangkan maksud dan tujuan dari pada pembentukan lembaga RT dan RW tersebut ialah :

- a. Menghimpun seluruh potensi rasional dengan mengikutsertakan masyarakat setempat dalam usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- b. Mewujudkan pengintegrasian rakyat dengan pemerintah.
- c. Memupuk dan memelihara semangat gotongroyong sebagai sendi kepribadian bangsa Indonesia.
- d. Membantu pelaksanaan usaha pemerintah di bidang pembangunan dan pembinaan masyarakat, yang ditugaskan kepada kelurahan.
- e. Mencapai masyarakat adil dan makmur atau masyarakat Pancasila.

Lebih lanjut ketetapan Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jaya Nomor 23 tahun 1966 dalam Saparin (1986:63) dinyatakan bahwa :

“Tugas, hak dan kewajiban daripada pengurus lembaga RT dan RW antara lain :

- a. Membantu pelaksanaan instruksi-instruksi dan kebijaksanaan kepala wilayah pemerintahan setempat.
- b. Melaksanakan keputusan-keputusan musyawarah lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga.
- c. Hal-hal yang perlu untuk menjaga kelancaran tugas kewajiban lembaga RT dan RW tersebut.”

Keberadaan RT dan RW dalam masyarakat di Indonesia, disamping di DKI, juga terdapat di kota lainnya, dinyatakan Saparin (1986:62) bahwa :

“keberadaan lembaga RT dan RW dalam masyarakat di samping di DKI, juga terdapat di kota lain. Data informasi berdasarkan survey APDN Semarang tahun 1970 tentang keadaan pemerintahan desa, dari lebih kurang 45 desa dengan berbagai macam lokasi di Wilayah Jawa Tengah, Timur dan Madura atau tegasnya di Kerisedanan Banyumas, Kediri, Malang, dan bangkalan (diantaranya termasuk Kotamadya Semarang, Surabaya) dan Daerah Istimewa Yogyakarta, menunjukkan di desa yang disurvei terdapat Rukun Tetangga dan Rukun Kampung mempunyai fungsi penting dalam kehidupan sosial di samping pemerintah daerah (kelurahan). Sedangkan masyarakat Jawa Barat di dalam buku Koentjaraningrat; Masyarakat Desa di Indonesia Dewasa ini, di dalam uraiannya mengenai desa Jagakarsa, kecamatan Pasar Minggu (Jakarta) dan desa Situraja (60 Km sebelah Timur Laut Bandung) secara terperinci dijelaskan mengenai fungsi dan kegiatan Rukun Tetangga/Rukun Warga di dalam lingkungan kehidupan masyarakat. Dapat disimpulkan adanya lembaga RT/RW di masyarakat Jawa Barat.”

Keberadaan lembaga RT dan RW di wilayah tanah air lainnya sudah menjadi kenyataan dan keharusan serta kebutuhan hidup masyarakat, seperti yang dinyatakan Saparin (1986:62), bahwa :

“system kelembagaan kemasyarakatan RT dan RW sebagian besar wilayah di tanah air kita sudah menjadi kenyataan, sudah merupakan kebutuhan social untuk masyarakat kita yang kini nampak telah menerima sebagian konsepsi-konsepsi kehidupan moderen, ternyata system lembaga RT dan RW tersebut bersifat sangat dinamis dan dapat diterapkan dalam kehidupan masyarakat baik di dalam kehidupan wilayah kota maupun untuk wilayah pedesaan.”

Lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga terdapat di sebagian besar wilayah tanah air. Walaupun sebagian masyarakat menerima konsep kehidupan masyarakat kota namun nilai kegotongroyongan, kekeluargaan, dan musyawarah mufakat sebagai sendi masyarakat tidak ditinggalkan. Perkembangan selanjutnya lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga saat munculnya pemerintahan Orde Baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1979 tentang Pemerintahan Desa, kelembagaan mulai di atur secara nasional, walaupun Undang-Undang tersebut tidak menyebut lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga namun di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga, seperti dinyatakan Pamudji (1985:59), bahwa :

“selama ini lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Kampung/Rukun Warga telah menunjukkan kemanfaatan dan kegunaannya dalam pemerintahan terutama pemerintahan kota. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tidak menyebut lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Kampung/Rukun Warga, hal ini tidak berarti Rukun Tetangga dan Rukun Kampung/Rukun Warga tidak mempunyai hak hidup (*raison dieter*). Rukun Tetangga dan Rukun Kampung/Rukun Warga dapat dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota”.

Pengaturan tentang lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga secara nasional dapat dilihat dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga.

### **Sejarah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat**

Kebijakan pemberdayaan masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan otonomi daerah, menurut Soedirdja (2000:22), bahwa :

“Pemberdayaan masyarakat hakekatnya memiliki dua makna, yakni :

1. Pemberdayaan kemampuan masyarakat (*ti give ability or enable*) melalui penetapan berbagai kebijakan dan program-program pembangunan yang mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat terutama melalui program pembangunan ekonomi dan program pembangunan sosial budaya.
2. Memberi wewenang secara proporsional kepada masyarakat untuk pengambilan keputusan (*to give authority*) dalam membangun diri dan lingkungan secara mandiri. Upaya pemberdayaan masyarakat memiliki makna; memampukan dan memandirikan masyarakat.”

Upaya pemberdayaan masyarakat yakni diberikannya peluang kepada masyarakat membentuk lembaga kemasyarakatan, Salah satunya Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat jauh sebelum pemerintahan orde baru disebut Lembaga Sosial Desa diatur menurut Undang-

Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja, walaupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tidak menyebut Lembaga Sosial Desa, tetapi pengaturan tentang Lembaga Sosial Desa diatur Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1980. Dalam perkembangan selanjutnya Lembaga Sosial Desa diganti dengan nama Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1980 Tentang Penyempurnaan dan Peningkatan Fungsi Lembaga Sosial Desa menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Dalam perkembangan selanjutnya, pada masa reformasi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa diganti dengan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Pergantian Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa menjadi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dilakukan saat Temu Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa tingkat nasional Tahun 2000 di Bandung Jawa Barat. Semenjak itu keberadaan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

### **Sejarah Lembaga Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga**

Pada akhir tahun 1960-an, di Indonesia terutama Jawa mengalami kondisi masyarakat yang sangat memprihatinkan, akibat kemiskinan dan keterbelakangan dan ketidak tahuan, desa-desa dan daerah-daerah miskin di kota terjankit busung lapar dan kwashiorkor pada anak-anak balita. Tingkat kematian ibu dan anak sangat tinggi. Hal ini diperparah karena tingkat pendidikan masyarakat desa dan masyarakat miskin pada umumnya masih rendah. Bersamaan dengan waktu itu, dalam kunjungan ke desa-desa mengikuti suami, ibu Isriati Munadi istri Gubernur Jawa Tengah pada saat itu sangat tersentuh menyaksikan kehidupan masyarakat, atas dasar kepedulian beliau terhadap penderitaan rakyat di daerahnya, ia mengajak tokoh masyarakat, istri Bupati dan Walikota se Jawa Tengah bergerak bersama memerangi kondisi buruk ini.

Berdasarkan hasil seminar *Home Economic* di Bogor Tahun 1957, istri Bupati dan Walikota diberikan kursus pendidikan kesejahteraan keluarga, dibiayai pemerintah daerah. Istri Bupati dan Walikota ini pada gilirannya mengajak para istri Camat dalam kunjungan mereka ke desa-desa dan wilayah miskin lainnya.

Dengan cara ini Ibu Munadi membentuk Sumber Daya Manusia inti dan apa kemudian disebut sebagai gerakan Pendidikan Kesejahteraan Keluarga. Atas dasar Surat Kawat Menteri Dalam Negeri tahun 1972. dan

memberikan Jawa Tengah sebagai contoh, Gubernur diminta mendukung pelaksanaan upaya serupa di daerahnya. Banyak Provinsi dan Kabupaten mengirimkan orang ke Jawa Tengah untuk mempelajarinya. Dari kepedulian, kerelawanan dan tekad membantu mengurangi penderitaan rakyat ini lahir gerakan Pendidikan Kesejahteraan Keluarga sebagai Gerakan Nasional. Perkembangan selanjutnya lembaga Pendidikan Kesejahteraan Keluarga terus dikembangkan pemerintah dan seluruh pemerintahan daerah di Indonesia, karena keberadaan lembaga Pendidikan Kesejahteraan Keluarga telah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat maupun pemerintah khususnya Lurah dalam pembinaan dan pemberdayaan keluarga.

### **Sejarah Lembaga Karang Taruna.**

Pada pemerintah kelurahan/desa Lembaga Karang Taruna, sebagai wadah masyarakat untuk pemberdayaan dan pembinaan pemuda dan remaja, dan kepada lembaga Karang Taruna diberikan peranan membantu pemerintah dalam pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Karang Taruna berasal dari kata “Karang” berarti “pekarangan”, “halaman”, atau “tempat”. Sedangkan Taruna berarti “remaja”. Sehingga Karang Taruna berarti tempat atau wadah pengembangan remaja. Karang Taruna pertama sekali lahir sebagai problem sover terhadap masalah sosial generasi muda di Kampung Melayu tahun 1960, dan secara resmi berdiri di Jakarta tanggal 26 September 1960, merupakan organisasi sosial wadah pengembangan generasi muda yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan tanggungjawab sosial dari, dan untuk masyarakat terutama generasi muda di wilayah desa/kelurahan atau komunitas adat istiadat dan terutama bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial (Pedoman Dasar Karang Taruna Menteri Sosial Nomor 83/HIK/2005.

Semenjak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ditetapkan, Lembaga Karang Taruna telah ada, walaupun terjadi pergantian Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah namun Karang Taruna tetap dipertahankan dan memiliki peran nyata dalam membantu tugas pemerintah khususnya Pemerintah daerah. Lembaga Karang Taruna diatur Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pola Pembinaan Lembaga Kemasyarakatan. Keberadaan Karang Taruna



diberikan penekanan pada pembinaan kepemudaan/remaja di kelurahan. sampai saat ini Karang Taruna sudah ada diseluruh kelurahan dan kecamatan.

Visi dan Misi lembaga Karang Taruna seperti diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 83/HIK/2005), adalah :

Visi : Kemandirian dan peran aktif Karang Taruna dalam penanganan masalah sosial.

Misi Karang taruna adalah sebagai berikut :

1. Menumbuhkembangkan prakarsa Karang Taruna dalam pengembangan kesejahteraan sosial .
2. Meningkatkan tanggungjawab sosial Karang Taruna dalam pembangunan kesejahteraan sosial.
3. Mengembangkan sistem jaringan dan kemitraan Karang Taruna dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial.

Mencermati visi dan misi Karang Taruna diketahui Karang Taruna berorientasi pada kemandirian dan peran aktif pemuda/remaja dalam penanganan masalah sosial dan pengembangan kesejahteraan sosial, sehingga Karang Taruna juga berorientasi pada perlindungan dan pengembangan kesejahteraan sosial.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Lembaga kemasyarakatan kelurahan terdiri dari; Rukun Tetangga, Rukun Warga, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, Lembaga Karang Taruna, serta Lembaga Kemasyarakatan Lainnya.
2. Sejarah Lembaga kemasyarakatan kelurahan memiliki latar belakang berbeda-beda, tetapi sama dalam peran yakni membantu tugas pemerintah dibidang pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
3. Keberadaan Lembaga Kemasyarakatan kelurahan sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan berperan serta dalam membantu tugas pemerintah.
4. Lembaga kemasyarakatan memiliki propek cukup baik untuk dikembangkan pada masa akan datang, seiring dengan bertambah banyak dan kompleksnya tugas-tugas pemerintah khususnya tugas Lurah, sehingga keberadaan lembaga kemasyarakatan kelurahan semakin dibutuhkan.

### Saran

1. Disarankan kepada pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk tetap mempertahankan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan karena sudah di rasakan manfaatnya baik oleh masyarakat maupun pemerintah.
2. Disarankan kepada Pemerintah khususnya pemerintah daerah perlu mempertahankan sinergitas antara Lurah (unsur pemerintah), lembaga kemasyarakatan kelurahan (unsur masyarakat), dan para pedagang (unsur swasta) dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kelurahan sebagai wujud nyata dari penerapan konsep *Good Governance* pada pemerintah kelurahan.
3. Disarankan kepada pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk menganggarkan biaya pembinaan terhadap lembaga kemasyarakatan yang lebih proporsional dengan aktivitas dan kebutuhan lembaga.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Admosudirdjo. Prajudi. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Frederickson, H. George, *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta.
- Koenjaraningrat. 1985. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Gramedia.
- Lysen. A. 1984. *Individu dan Masyarakat*. Sumur Bandung. Bandung.
- Pamudji. S. 1985. *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*. Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan. Bina Aksara. Jakarta.
- Riggs, Fred, W., 1985, *Administrasi Negara-Negara Berkembang; Teori Masyarakat Prismatic*, Rajawali, Jakarta.
- Ritzer, George, dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Moderen*, Edisis keenam, Kencana, Jakarta.
- Saparin, Sumber. 1986. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Grafindo Persada,
- Suhartono, Dkk. 2000. *Parlemen Desa Dinamika DPR Kelurahan Dan DPRD Gotong*

Royong. Laperastika Utama.  
Yogyakarta.

Wasistiono. Sadu. 1993. *Kepala Desa dan Dinamika Pemilihan*. Mekar Rahayu. Bandung.

Widjaja. H. A. W. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Raja Grafindo. Jakarta.

**Sumber- Sumber Lainnya**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Fokus Media. Bandung.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pembentukan Organisasi Rukun Tetangga dan Rukun Warga. Armas Duta Jaya. Jakarta.