



Citizens's Association as Street Level Leadership: An Ethnography of Public Service in Surabaya's Urban Villages

Rukun Warga sebagai Street Level Leadership: Etnografi pelayanan publik di Kampung Kota Surabaya

Haryo Kunto Wibisono*, Andra Pratama Juliyanto, Ahmad Yusroni, Yuni Lestari, Weni Rosdiana

Universitas Negeri Surabaya, Jawa Timur, Indonesia.

ABSTRACT

Studies on Rukun Warga (Citizens' Association) have not yet been viewed as a *street-level leadership* practice. This article aims to examine Rukun Warga leadership in public service through the Street Level Leadership theoretical framework. This framework is used to understand the relational leadership practices of RW (Neighborhood Unit) officials in carrying out public service activities in their neighborhoods. Using ethnographic methods with unstructured interviews and non-participant observation in three Rukun Warga areas in the Surabaya City area, this study examines the daily practices of activating administrative knowledge and decision-making discretion, and establishing a supportive community of residents. This study concludes the importance of relational leadership through administrative knowledge, community harmony as an output of public service.

Keywords: discretion, ethnography, leadership, citizens's association (RW), street-level leadership

OPEN ACCESS

ISSN 2338-445X (online)

ISSN 2527-9246 (print)

Edited by:

Hasniati

Reviewed by:

Tri Yuniningsih and Akbar Pandu
Dwinugraha

*Correspondence:

Haryo Kunto Wibisono
haryowibisono@unesa.ac.id

Published: 30 April 2026

Citation:

Wibisono, H. K., Juliyanto, A. P., Yusroni, A., Lestari, Y., & Rosdiana, W. (2026). *Citizens's Association as Street Level Leadership: An Ethnography of Public Service in Surabaya's Urban Villages*.

JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik). 14:1.

doi: 10.21070/jkmp.v14i1.2078

ABSTRAK

Studi mengenai Rukun Warga masih belum dilihat sebagai praktik kepemimpinan tingkat jalanan atau *street-level leadership*. Artikel ini bertujuan untuk mengulas kepemimpinan Rukun Warga dalam pelayanan publik melalui kerangka teori *Street Level Leadership*. Kerangka ini dipakai untuk memahami praktik kepemimpinan relasional dari aparat RW dalam melakukan kegiatan pelayanan publik di lingkungannya. Melalui metode etnografi dengan teknik wawancara tidak terstruktur dan observasi non-partisipan di tiga wilayah Rukun Warga di area Kota Surabaya, kajian ini menelaah praktik sehari-hari aktivasi pengetahuan administrasi dan diskresi keputusan dan pembentukan komunitas warga yang suportif. Studi ini menyimpulkan tentang pentingnya kepemimpinan relasional melalui pengetahuan administrasi, keharmonisan warga sebagai output layanan publik.

Kata Kunci: diskresi, etnografi, kepemimpinan, rukun warga (RW), street-level leadership

PENDAHULUAN

Dalam lanskap birokrasi pemerintahan Indonesia, Rukun Warga (RW) kerap diposisikan sebagai entitas administratif yang bersifat teknis dan subordinatif. Pada praktiknya, RW memainkan peran yang jauh lebih kompleks dan strategis. Di satu sisi, RW adalah representasi negara di level terbawah sementara di sisi lain, RW adalah pranata komunal yang melekat dalam keseharian warga. RW tidak hanya menjadi perpanjangan tangan birokrasi formal, tetapi juga aktor akar rumput yang menavigasi berbagai kepentingan, negosiasi kekuasaan, dan dinamika yang terjadi di masyarakat. Banyak studi sudah menempatkan RW sebagai bagian penting dari sistem pemerintahan dan layanan publik (Armida et al., 2025; Azahra & Rauf, 2025; Juliyanto et al., 2026; Ma'sum et al., 2023; Patah et al., 2026; Rauf, 2016). Sementara di sisi lain ada yang menempatkan sebagai street level bureaucracy atau birokrat tingkat jalanan dengan penekanan pada diskresi dalam pengambilan keputusan sehari-hari (Hadna et al., 2022).

Artikel ini memposisikan RW sebagai *street level leadership* yang memiliki kapabilitas untuk menavigasi, menyesuaikan, dan membentuk jalannya program dari insitusi negara melalui praktik sehari-hari. Berbeda dengan *Street-Level Bureaucracy* yang menyoroti peran pelaksana kebijakan formal seperti petugas sosial (Badarudin, 2025; Chang & Brewer, 2023; Madani et al., 2021; Nugraha et al., 2025). *Street-level leadership* menggarisbawahi kepemimpinan yang berada di antara garis batas antara formal dan informal, memiliki legitimasi komunal yang kuat dan bertindak profesional (Møller & Grøn, 2024; Cohen & Aviram, 2021; Macaulay, 2022; Salehi et al., 2023).

Literatur klasik tentang *Street-Level Bureaucracy* pada dasarnya menunjukkan bagaimana program/kebijakan ditafsirkan dan dioperasikan oleh birokrat tingkat jalanan (Lipsky, 2010; Bierschenk & Olivier de Sardan, 2019; Chang & Brewer, 2023; Gofen & Lotta, 2021; Peeters & Campos, 2023). Kajian tersebut banyak menyoroti peran guru, polisi, atau pekerja sosial sebagai garda terdepan layanan publik. Sementara peran Ketua RW sering kali luput dari analisis pemimpin yang bertugas menjadi garda depan layanan publik di level akar rumput. Berbeda dengan kajian seminal *street level bureaucracy* menempatkan birokrat pada ranah formal -dalam artian memiliki afiliasi secara formal- pada hirarki organisasi di atasnya serta ditunjuk berdasar logika organisasi *top-down*. Pada tulisan ini kami menempatkan Ketua RW sebagai pemimpin yang mana ditunjuk berdasar kesukarelaan daripada struktur yang baku. Secara pemilihan pun, RW dipilih berdasar musyawarah antar RT dan disaksikan oleh lurah. Posisi yang unik ini bagi kami menjadikan RW sebagai studi kasus menarik untuk mendiskusikan konsep street level leadership.

RW sebagai petugas garis depan menghadapi ketidakpastian sumber daya, melayani klien yang komplain, dan memiliki diskresi yang signifikan di akar rumput. Berbeda dengan birokrat profesional, Ketua RW menjalankannya di atas fondasi kesukarelaan (*voluntarism*) dan modal sosial (Towoloe et al., 2016). Dalam konteks ini, RW dapat dipahami sebagai bentuk *street-level leadership* atau pemimpin akar rumput yang bekerja di garis depan interaksi negara dan masyarakat.

Studi ini menelaah bagaimana RW menjalankan fungsi kepemimpinan tersebut dengan menggarisbawahi navigasi kepemimpinan dalam pelayanan publik sehari-hari di level bawah, pengelolaan konflik dan diskresi, menempatkan aspirasi warga, serta membentuk legitimasi di tengah kompleksitas sosial dan politik lokal. Dengan menempatkan RW sebagai subjek utama dalam konteks birokrasi level jalanan, maka dapat memahami dinamika kekuasaan mikro secara formal dan informal yang kerap luput dari perhatian dalam studi pelayanan publik konvensional (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2019; Chang & Brewer, 2023; Cohen & Aviram, 2021; Pors & Schou, 2021; Lotta et al., 2022; Larsen et al., 2025); Hanhörster & Toppel, 2024).

Kepemimpinan di sektor publik pada dasarnya memiliki implikasi bagaimana peningkatan kinerja institusi, keterlibatan warga dan kepuasan dari pegawai (Choiriyah, 2015; Hoerudin, 2020; Rachmawati et al., 2025). Secara definisi, kepemimpinan tingkat jalanan adalah praktik kepemimpinan relasional yang berfokus pada aktivasi pengetahuan dan norma profesional dan menciptakan dukungan komunitas untuk memungkinkan

pengikut atau para bawahan terlibat dalam pengambilan keputusan diskresioner serta mencapai kedekatan moral dan emosional (Møller & Grøn, 2024). *Street-level leadership* pada konteks RW dicirikan dengan campuran antara kepemimpinan tradisional dan modern yang berdiri diantara nilai komunal warga serta hirarki struktur negara, dengan penguatan komunitas serta pendekatan partisipatoris. Pemimpin di komunitas juga memainkan peran beragam mulai dari mediator serta perwakilan dari perantara komunitas yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kondisi lokal dan pembangunan berkelanjutan. Kajian ini bertujuan untuk menelaah kepemimpinan RW melalui perspektif *Street-Level Leadership*. Melalui kerangka teoritik *Street-level leadership* maka kajian ini berkontribusi pada diskusi kepemimpinan di sektor publik dengan memperhatikan aspek relasional serta aktivasi pengetahuan dan penciptaan dukungan komunitas dalam melakukan tugas pelayanan publik.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode etnografi yang bertujuan untuk memahami dinamika kepemimpinan dari sudut pandang para pelakunya atau perspektif informan atau *emic point of view* (Hammersley & Atkinson, 2019; Sari et al., 2023). Etnografi sebagai metode dipilih karena peran Rukun Warga (RW) sebagai *street-level leadership* lekat dengan praktik keseharian yang tidak bisa dijelaskan melalui pendekatan kuantitatif. Pendekatan ini akan menghasilkan deskripsi tebal (*thick description*) pada konteks riset administrasi publik. Secara metodologi, kajian ini akan berfokus pada data yang bertemakan bagaimana Ketua RW menerjemahkan aturan dari lembaga negara (makro) ke dalam tindakan nyata di lingkungan permukiman kampung (mikro), serta bagaimana mereka mengelola diskresi dan dilema moral pada penyediaan layanan warga (Huby et.al., 2009; Stray & Jacobsson, 2025).

Artikel ini menggunakan studi lapangan yang dilakukan secara kolaboratif bersama mahasiswa Sarjana Terapan Administrasi Negara di beberapa sampel RW di kota Surabaya, yaitu RW Tentrem, RW Seger Waras, RW Kertosari (pseudonym). Lokasi ini dipilih karena memiliki karakteristik, 1. Kepadatan penduduk yang tinggi sehingga memunculkan kompleksitas masalah layanan publik, 2. Heterogenitas sosial berupa adanya variasi status ekonomi yang menuntut diskresi tinggi dalam pembagian bantuan, 3. RW ini aktif menjalankan fungsi tatakelola pelayanan publik (kependudukan, kesehatan, bansos, pendidikan usia dini).

Pemilihan informan dalam artikel ini menggunakan teknik purposive sampling (Meriam & Tisdell, 2015; Bahlamar, 2024) berdasarkan kerangka konseptual *Street-level leadership* (Møller & Grøn, 2024). Total kami mengadakan wawancara tidak terstruktur sebanyak enam orang, khususnya Ketua RW, Sekretaris RW, Kader PKK, dan Kader Posyandu. Pengumpulan data dilakukan selama tiga bulan dengan dua teknik utama. Pertama, kami mengambil observasi non-partisipan pada beberapa kegiatan seperti pengamatan rapat RW dan posyandu, interaksi di pos ronda, kegiatan kerja bakti. Kedua, wawancara dilakukan secara tidak terstruktur untuk menggali makna di balik tindakan sehari-hari dari para informan. Pertanyaan yang kami ajukan meliputi beberapa tema antara lain. Bagaimana peran anda dalam menjalankan tugas pemerintahan di level RW? Dan bagaimana anda memutuskan prioritas? Apa yang Bapak/Ibu lakukan sebagai Ketua RW saat berhadapan dengan warga yang komplain? Bagaimana Bapak harus menegosiasikan aturan kaku demi menjaga kerukunan warga? Selanjutnya, data berupa transkrip lapangan dan wawancara kami reduksi dan kami pilah berdasarkan tema/kategori dari kerangka kepemimpinan tingkat jalanan yang terdiri dari dua tema yaitu aktivasi pengetahuan/diskresi dan pembentukan komunitas yang suportif (van Thiel, 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara historis, sistem kerukunan tetangga (RT dan RW) ini diperkenalkan oleh penduduk Jepang selama Perang Dunia II sebagai alat untuk mengontrol populasi, memobilisasi tenaga kerja, dan mengumpulkan sumber daya. Dalam sejarahnya, unit ini atau berevolusi dari istilah Rukun Kampung (RK). RW adalah unit yang lebih besar daripada

Rukun Tetangga (RT), di mana satu RW biasanya membawahi sekitar enam sampai sepuluh unit RT. Dalam hierarki administrasi, RW berada di bawah tingkat Kelurahan dan berfungsi sebagai medium penghubung antara pemerintah kota/aparatur sipil dengan masyarakat kampung (Haryono et al., 2025; Merahabia & Tebay, 2022). Meskipun secara resmi merupakan bagian dari aparat administrasi negara, RW juga dipandang oleh warga sebagai entitas komunal atau "milik komunitas" yang memfasilitasi kerja sama gotong royong dan hubungan sosial antar tetangga (Hasanah, 2023; Sa'idah & Wahyudi, 2023).

Berdasar administratif pemerintahan, mengacu pada laman resmi Pemerintah Kota Surabaya, Kota Surabaya memiliki 31 kecamatan dan 153 kelurahan dengan jumlah RT yaitu 9149, jumlah RW yaitu 1360 unit. Pada data Surabaya dalam angka 2025, Surabaya memiliki penduduk pada tahun 2024 sebanyak 3,02 juta jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,29 persen. Hal ini menunjukkan krusialnya RW dalam administrasi kewilayahan perkotaan Surabaya. Di Kota Surabaya, legitimasi hukum adanya Rukun Warga digariskan melalui regulasi berupa Peraturan Wali Kota Surabaya No. 112 tahun 2022 tentang Pembentukan dan Pembinaan Rukun Tetangga, Rukun Warga dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.

Tabel 1. Tugas dan Fungsi RW

No	Kategori	Rincian dan Tugas Fungsi RW
1	Tugas Utama	<ol style="list-style-type: none"> Membantu Lurah dalam menyelenggarakan pelayanan pemerintahan, penyediaan data kependudukan, serta urusan perizinan. Melakukan verifikasi dan penginputan data calon keluarga miskin di wilayahnya agar program bantuan tepat sasaran. Melaksanakan penugasan lain yang diberikan secara resmi oleh Camat atau Lurah.
2	Fungsi Koordinasi & Mediasi	<ol style="list-style-type: none"> Mengoordinasikan pelaksanaan tugas seluruh Rukun Tetangga (RT) yang berada di bawah naungan wilayah RW tersebut Menjadi jembatan komunikasi (mediator) yang menghubungkan antar-RT, antara warga dengan pemerintah, maupun antar-kelompok masyarakat.
3	Fungsi Ketertiban & Sosial	<ol style="list-style-type: none"> Menangani secara responsif berbagai masalah kemasyarakatan yang dihadapi oleh warga setempat. Berperan aktif dalam memelihara ketenteraman, ketertiban umum, serta kerukunan hidup di tengah masyarakat.
4	Fungsi Pengelola Partisipasi Pembangunan	<ol style="list-style-type: none"> Menindaklanjuti aspirasi masyarakat menjadi gagasan konkret untuk pembangunan. Menjadi inisiator utama dalam meningkatkan semangat swadaya, gotong royong, dan partisipasi aktif warga dalam setiap kegiatan pembangunan.

Sumber: Hasil Olah Peneliti (2026)

Secara organisasi mengacu peraturan tersebut, RW memiliki struktur Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Bendahara, sesuai kebutuhan. Sementara bidang yang diurus antara lain. 1. bidang Pembangunan; 2. bidang Ketenteraman; 3. bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; 4. bidang Kebersihan dan Lingkungan Hidup; dan/atau 5. bidang Kerohanian, Sosial Budaya dan Pemuda. Mengacu pada peraturan tersebut tugas dan fungsi dari Rukun Warga dapat disarikan bahwa Tugas dan Fungsi RW seperti pada Tabel 1.

Aktivasi Pengetahuan dan Pengelolaan Diskresi

Møller & Grøn (2024) menjelaskan kepemimpinan level jalanan bertujuan untuk mendorong bawahannya (atau pengurus di bawahnya) untuk menggunakan standar profesional dan etika dalam mengambil keputusan, bukan sekadar standar subjektif atau stereotip.

Hasil observasi menunjukkan bahwa RW bukan sekadar unit administratif, melainkan sebuah ekosistem pelayanan publik mikro yang hidup. Dalam kesehariannya, Ketua RW bernama Ibu Dewi (pseudonym) menjalankan peran sebagai manajer formal yang mengoordinasikan pekerja tingkat jalanan lainnya, yaitu para Ketua RT dan kader. Kepemimpinan di tingkat RW yang kami amati sangat mengandalkan kemampuan manajerial untuk mengaktifkan pengetahuan profesional guna mendistribusi diskresi pengurus di bawahnya. Kami melihat Ibu Dewi secara aktif memvalidasi data keluarga kurang mampu sebelum melaporkannya ke kelurahan untuk mendapatkan bantuan. Ini adalah bentuk dukungan terhadap "diskresi profesional" agar bantuan tepat sasaran dan tidak subjektif. Layanan administratif seperti pengurusan surat keterangan usaha dilakukan dengan prosedur yang cepat dan sederhana, menunjukkan bahwa RW mampu menerjemahkan aturan birokrasi yang kaku menjadi layanan yang memudahkan warga.

Dalam salah satu amatan kami terlihat bahwa kegiatan rapat terkordinir dan terorganisir dengan melibatkan kader kesehatan yang menangani administrasi, pelayanan, serta pengelolaan jalannya program kesehatan masyarakat tersebut. Dalam rapat ini, berbagai hal dibahas, antara lain pembagian tugas, pendataan sasaran, kesiapan logistik seperti alat timbang, buku administrasi, suplai vitamin dan makanan tambahan, hingga evaluasi kegiatan sebelumnya.

Dalam wawancara yang dilakukan, Informan 1 menekankan pentingnya kesabaran dalam berinteraksi dengan warga, mengingat perbedaan karakter yang dimiliki oleh setiap individu. Menurutnya, untuk mencapai pemahaman yang efektif, pendekatan yang digunakan harus disesuaikan dengan karakteristik masing-masing individu. Informan mengungkapkan bahwa pendekatan yang paling efektif adalah dengan melakukan komunikasi yang bersifat personal dan langsung, atau yang sering disebut sebagai pendekatan *heart-to-heart*. Informan tersebut juga menyoroti bahwa dalam proses interaksi ini, penggunaan emosi harus dihindari, karena untuk memperoleh pemahaman dan partisipasi warga dalam program yang dilaksanakan, dibutuhkan suasana yang kondusif dan saling menghargai. Pendekatan yang mengedepankan empati dan komunikasi yang tidak emosional dianggap dapat meningkatkan keterlibatan warga dalam mendukung dan mengikuti program-program yang diinisiasi.

Informan 2 mengungkapkan beberapa kendala yang sering dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan posyandu di RW Seger Waras. Salah satu tantangan utama adalah ketidakhadiran sebagian warga yang terkadang berhalangan untuk hadir, serta keterlambatan dalam menghadiri kegiatan. Sebagian besar warga memiliki kesadaran untuk mengikuti posyandu, namun masih ada sebagian yang memerlukan dorongan tambahan untuk hadir, sehingga pihak kader sering kali harus mendatangi rumah-rumah warga agar mereka dapat berpartisipasi. Selain itu, dalam hal pelayanan administrasi, Informan 2 menyebutkan adanya pengalihan tugas administratif ke kediaman pribadi Ketua RW akibat keterbatasan fasilitas balai yang ada. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan dalam infrastruktur yang mendukung kelancaran program, serta perlunya upaya lebih dalam meningkatkan partisipasi warga dan memperbaiki sarana dan prasarana yang ada.

Di RW Kertosari, kami melihat RW berfungsi sebagai penyaring dan penyampai informasi dari Kelurahan. Pengetahuan birokrasi yang prosedural dan rumit diterjemahkan menjadi bahasa yang dipahami warga. Melalui koordinasi dengan kelurahan dan kecamatan, RW dapat menerjemahkan program pemerintah agar lebih selaras dengan kondisi dan kebutuhan nyata warga. Semisal, program belajar anak yang dipandu oleh Karang Taruna menunjukkan bahwa RW tidak hanya menangani administrasi, tetapi juga berfokus pada pemberdayaan sosial.

Pekerja tingkat jalanan sering menghadapi dilema antara keterbatasan sumber daya dan tuntutan warga. Di tengah keterbatasan dana operasional (insentif hanya Rp500.000/bulan), RW Tentrem melakukan penentuan prioritas dengan mendorong kemandirian ekonomi melalui Bank Sampah dan UMKM lokal. Hal ini mengurangi ketergantungan pada anggaran pemerintah dan memberikan solusi nyata bagi kesejahteraan warga.

"Kami ini murni kerja sosial. Insentif 500 ribu sebulan itu tidak menutup operasional, seringkali kami justru 'nombok' pakai uang pribadi demi membantu warga yang kesusahan atau mendanai kegiatan lingkungan" (Informan 5)

Poin lain yang menunjukkan pembagian prioritas adalah layanan administrasi dibuka pada malam hari (19.30–22.00 WIB) di Balai RW. Pengurus RW Tentrem adalah sukarelawan yang memiliki pekerjaan utama di siang hari sehingga pembukaan layanan di malam hari adalah solusi agar fungsi pelayanan publik tetap berjalan tanpa mengorbankan mata pencaharian utama dari pengurus. Praktik ini menunjukkan diskresi manajemen waktu yang sangat kontekstual dengan kebutuhan warga perkotaan/suburban yang juga bekerja di siang hari.

Informan 4 menjelaskan tantangan yang dihadapi oleh para pengurus di RW tersebut, yang sebagian besar adalah sukarelawan dengan pekerjaan utama di siang hari untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Karena posisi mereka tidak dilengkapi dengan insentif tetap, mereka harus menyesuaikan jadwal layanan administrasi di Balai RW pada malam hari, mulai pukul 19.30 hingga 22.00 WIB. Hal ini menjadi satu-satunya solusi yang memungkinkan agar pelayanan publik tetap berjalan tanpa mengorbankan mata pencaharian utama mereka. Meskipun harus mengorbankan waktu istirahat setelah bekerja sepanjang hari, mereka memilih untuk mengutamakan pelayanan kepada warga sebagai bentuk amanah dan pengabdian yang tidak dapat diabaikan. Komitmen ini mencerminkan dedikasi yang tinggi meskipun dengan berbagai keterbatasan, baik dari segi waktu maupun sumber daya.

Penciptaan Komunitas yang Suportif

Møller & Grøn (2024) menekankan pentingnya pemimpin dalam menciptakan komunitas yang suportif untuk membantu pekerja menangani tekanan emosional. Di RW Kertosari, hal ini diwujudkan melalui mekanisme sosial yang unik, seperti ritual kolektif berupa kegiatan rutin seperti arisan, pengajian, dan rapat evaluasi setiap dua bulan bukan hanya forum koordinasi, tetapi juga ruang bagi pengurus RT untuk berbagi beban atau curhat dalam menghadapi karakter warga yang berbeda-beda. Solidaritas jimpitan yang dicerminkan dalam iuran jimpitan per hari menjadi instrumen finansial sekaligus moral. Dana ini digunakan untuk membantu warga atau pengurus yang mengalami kemalangan (sakit/kematian), dan teoretis memperkuat ikatan emosional dan mengurangi stres kerja para sukarelawan. Berikutnya, RW bertugas untuk menciptakan "ruang aman" bagi warga. Di RW Seger Waras, kepastian aturan makam dan iuran mengurangi stres emosional warga saat berduka. Ini menunjukkan bahwa *street-level leadership* di tingkat RW bekerja dengan mengubah masalah emosional (kematian dan kemiskinan) menjadi aksi kolektif yang terorganisir.

Menjadi RW pada dasarnya membutuhkan pelibatan komunitas yang menjadi kader lingkungan sekaligus pendistribusian beban kerja birokrasi di tingkat jalanan. Informan 5 mengungkapkan bahwa pengurus RW dan warga telah memanfaatkan teknologi untuk mempermudah komunikasi dan koordinasi dalam berbagai bidang. Mereka menggunakan grup-grup khusus yang dibagi berdasarkan sektor, seperti kebersihan, keamanan, UMKM, dan olahraga, serta grup khusus untuk setiap RT. Melalui grup-grup ini, pengurus dapat dengan cepat menyebarkan pengumuman, jadwal kegiatan, dan informasi penting lainnya kepada warga. Penggunaan teknologi ini terbukti efektif dalam mempercepat aliran informasi, memastikan bahwa semua warga mendapatkan informasi yang relevan, dan mempermudah koordinasi antar pengurus dan warga. Dengan cara ini, hambatan komunikasi yang sering terjadi dalam lingkungan yang lebih besar dapat diminimalkan, serta meningkatkan partisipasi dan keterlibatan warga dalam berbagai kegiatan yang diadakan di lingkungan RW.

Ketua RW Tentrem mengungkapkan bahwa tantangan terbesar adalah menghadapi perbedaan karakter warga yang menuntut kesabaran. Ia menggunakan pendekatan "dari hati ke hati" tanpa emosi untuk melunakkan sikap warga yang keras. Kader berfungsi sebagai perpanjangan tangan yang mengurangi beban emosional RW. Dengan adanya komunitas kader yang aktif, beban kepemimpinan tidak terpusat pada satu individu, melainkan terdistribusi dalam sebuah ekosistem pendukung yang solid.

Informan 6 menyatakan bahwa kepemimpinan yang komunikatif, sabar, dan dekat dengan warga di tingkat RW memiliki peran yang signifikan dalam menciptakan suasana yang harmonis dan guyub. Kepemimpinan semacam ini dapat memperkuat solidaritas sosial dan meningkatkan keharmonisan antarwarga, tanpa membedakan latar belakang mereka. Dengan

pendekatan yang inklusif dan perhatian terhadap kebutuhan serta aspirasi warga, pemimpin RW mampu membangun rasa kebersamaan yang kuat di dalam komunitas. Hal ini mencerminkan pentingnya kualitas kepemimpinan dalam mempererat hubungan sosial dan menciptakan lingkungan yang saling mendukung dan penuh pengertian, yang pada gilirannya berkontribusi pada terciptanya keharmonisan di lingkungan tersebut.

Kami menemukan bahwa ruang tamu dan balai RW menjadi pusat kegiatan di mana kebijakan negara dinegosiasikan dengan praktik lokal. Berdasarkan observasi fisik, gedung Balai RW Seger Waras dalam kondisi terawat dan difungsikan secara optimal (multifungsi). Fasilitas ini tidak hanya menjadi simbol administratif, tetapi menjadi pusat kegiatan sosial dan edukasi. Pemanfaatan Balai RW mencakup 1) Bidang Pendidikan sebagai sarana belajar mengajar untuk TK dan PAUD 2) Bidang Kesehatan dan Olahraga: Digunakan warga untuk kegiatan olahraga seperti badminton, pencak silat dan tenis meja 3) Bidang Administrasi dan Sosial sebagai tempat rapat warga dan pertemuan struktural pengurus.

Hasil amatan kami juga memperlihatkan pemimpin tingkat jalanan di RW memilih mengalokasikan waktu dan energi untuk mediasi personal daripada penegakan aturan yang kaku. Hal ini membuktikan bahwa kekuasaan di tingkat RW bukan tentang paksaan, melainkan tentang kemampuan mengelola relasi (relational power). RW hanya melakukan intervensi (aktivasi diskresi) jika masalah tidak mencapai titik temu. Poin Ini menunjukkan fungsi gatekeeping dari Ketua RW mengaktifkan langkah prosedural bagi Ketua RT agar konflik tidak langsung meluap ke level formal (Kelurahan/Polisi), melainkan diselesaikan melalui "kekeluargaan" di wilayah lokal.

Informan 4 menjelaskan bahwa peran RW sangat penting dalam menyampaikan informasi dari kelurahan kepada warga, sehingga mereka dapat memanfaatkan peluang yang tersedia. Informasi yang diterima dari pihak atas disalurkan melalui sistem hierarki, dimulai dari RW ke RT, dan akhirnya sampai kepada warga. Jika ada masalah yang muncul, penyelesaian pertama dilakukan secara kekeluargaan di tingkat RT. Namun, jika masalah tersebut tidak dapat diselesaikan, barulah masalah tersebut dibawa ke tingkat RW untuk dicari solusinya. Informan 4 menekankan bahwa keberhasilan RW sangat bergantung pada dukungan yang diberikan oleh warga dan RT. Dengan adanya kerjasama yang solid antara RW, RT, dan warga, pengelolaan masalah dan penyampaian informasi dapat berjalan dengan efektif, serta mendukung keberhasilan program-program yang dijalankan di tingkat RW.

Hal yang sama juga diperkuat keterangan dari Ketua RW Tentrem yang menyatakan bahwa untuk mempermudah warganya terkait layanan administratif bisa mengakses web atau datang ke balai RW. Di RW Seger Waras, misalnya memberikan dan memadai layanan administratif bisa melalui web atau datang langsung ke balai untuk surat pengantar domisili, pembuatan KK, pendataan warga. Sementara jika warga tersebut mengalami kesulitan dalam mengurus berkasnya maka Ketua RW akan membantu langsung ke Balai RW.

Hasil wawancara dan observasi menunjukkan bagaimana kontur keseharian dari Rukun Warga dalam konteks pelayanan publik di level akar rumput. Karakteristik unik dari kelembagaan RW yang merupakan gabungan antara hirarki formal lembaga negara serta komunitas warga, pada akhirnya berimplikasi bagaimana kepemimpinan Rukun Warga berinteraksi dengan kebutuhan sehari-hari warga. Ringkasnya, Rukun Warga adalah wajah sehari-hari dari institusi negara di level jalanan atau akar rumput.

Kerangka teoritik *Street-level leadership* memberikan pemahaman kepemimpinan relasional dengan dua tema utama yaitu, Pertama, aktivasi pengetahuan dan pengelolaan diskresi. Kedua, penciptaan komunitas yang suportif. Pada poin pertama, praktik aktivasi pengetahuan dan diskresi yang ditunjukkan melalui keseharian dari Rukun Warga dalam menerjemahkan aturan teknis dari pemerintah dalam bahasa yang dipahami warga. Beberapa observasi juga menunjukkan diskresi dengan menjadikan balai RW atau rumah pribadi Ketua RW sebagai tempat pelayanan. Poin kedua, penciptaan komunitas suportif. Kepemimpinan RW melekat dalam keseharian warga sehingga dukungan komunitas adalah hal yang mutlak. Dukungan ini kami lihat berlangsung secara informal serta pemanfaatan ritual warga seperti jimpitan, namun di satu sisi tetap menggunakan teknologi digital untuk penyelesaian masalah secara kekeluargaan serta pengorganisasian warga dalam melakukan kegiatan tertentu, misal kerja bakti.

KESIMPULAN

Secara garis besar temuan kami menggarisbawahi beberapa hal sebagai berikut: Pertama, keberhasilan RW dalam menggerakkan warga sangat bergantung pada kehadiran dan pengetahuan Ketua RW. Kehadiran ini juga diwujudkan melalui aktivasi pengetahuan administratif kepada para aparat RW dan keterlibatan dalam urusan sehari-hari dari warga. Kedua, nilai publik yang diciptakan oleh RW bukan hanya terselesaikannya urusan surat-menyura atau persoalan administratif, melainkan terciptanya harmoni sosial. Hasil studi lapangan kami mengonfirmasi bahwa kepemimpinan di tingkat RW bukanlah kepemimpinan yang bersifat memerintah melainkan kepemimpinan relasional. Melalui kerangka teoritik Street Level Leadership, kajian ini berkontribusi untuk menambah pemahaman tentang kepemimpinan di sektor publik dengan memperhatikan kapabilitas pemimpin dalam membuat keputusan berbasis aktivasi pengetahuan dan norma profesional serta menciptakan dukungan komunitas. Temuan kami juga memperlihatkan bagaimana pentingnya Rukun Warga bukan sebagai unit administratif dari struktur lembaga negara namun wajah negara sehari-hari di level jalanan. Hal ini berimplikasi secara praktikal pada bagaimana pelayanan publik diimplementasikan ke akar rumput yang mana kepemimpinan dari rukun warga akan menjadi relevan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terimakasih diucapkan kepada seluruh Dosen Sarjana Terapan Administrasi Negara yang turut membantu proses diskusi dalam tulisan ini. Berikutnya, mahasiswa Sarjana Terapan Administrasi Negara angkatan 2025 yang turut membantu menggali data dan terlibat dalam Project State on the Street 2025 pada matakuliah Sistem Administrasi Negara.

REFERENCES

- Armida, N. N., Rohayati, Y., & Pramiarsih, E. E. (2025). Partisipasi Masyarakat Dalam Meningkatkan Program pemberdayaan Rukun Warga (P2RW) Di Kota Sukabumi. *Jurnal Tata Kelola Dan Kebijakan Publik*, 1(5), 776–787. <https://doi.org/https://jurnal.prestasiku.org/index.php/jtkkp/article/view/105>
- Azahra, Y., & Rauf, R. (2025). Peranan Rukun Warga Membantu Terciptanya Ketentraman dan Ketertiban Antar Warga di Kelurahan Kedungsari Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru. *Jurnal Mahasiswa Pemerintahan*, 2(2), 335–339. <https://doi.org/https://journal.uir.ac.id/index.php/jmp/article/view/22579>
- Badarudin, A. (2025). Tinjauan Street-Level Bureaucracy Dalam Pengambilan Keputusan Klinis Di Rumah Sakit Umum Daerah Badaruddin Kasim Kabupaten Tablong. *AS-SIYASAH: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 10(2), 161–176. <https://doi.org/10.31602/as.v10i2.20367>
- Bahlamar, A. R. U. (2024). Experience and Perspective: Population Administration Services in Delta City. *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)*, 12(1), 36–47. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v12i1.1769>
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2019). How to study bureaucracies ethnographically? *Critique of Anthropology*, 39(2), 243–257. <https://doi.org/10.1177/0308275X19842918>
- Chang, A., & Brewer, G. A. (2023). Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*, 25(11), 2191–2211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Choiriyah, I. U. (2015). Gaya Kepemimpinan dan Kinerja Pegawai (Studi pada Dinas Sosial Kabupaten Malang). *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)*, 3(1), 65–78. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v3i1.181>
- Cohen, N., & Aviram, N. F. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 99(3), 427–438. <https://doi.org/10.1111/padm.12755>
- Gofen, A., & Lotta, G. (2021). Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 3–15. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421>
- Hadna, A. H., Listyaningsih, U., & Ihwanudin, I. (2022). To what extent have street-level bureaucrats used their discretionary powers during the COVID-19 pandemic in Indonesia? *International Journal of Public Sector Management*, 35(7), 806–820. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2021-0272>
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (2019). *Ethnography: Principles in Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315146027>
- Hanhörster, H., & Toppel, C. (2024). “We Stretched the Rules”: How Street-Level Bureaucrats in Schools Shape Newcomers’ Access to Resources. *Urban Planning*, 9, 1–8. <https://doi.org/10.17645/up.8570>
- Haryono, D., Helda Yenni, Fatdha, T. S. E., Rini Yanti, & Isma Dewita. (2025). Pendampingan Sistem Informasi RW Dan RT Kelurahan Sidomulyo Timur Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru. *J-COSCSIS: Journal of Computer Science Community Service*, 5(1), 19–27. <https://doi.org/10.31849/jcoscis.v5i1.23675>
- Hasanah, D. P. (2023). Optimalisasi Inovasi Pelayanan Balai RW Melalui Kegiatan “On Call” Sebagai Upaya Masyarakat Tertib Admindak Kelurahan Jemurwonosari. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 9(1), 97–104. <https://doi.org/10.52447/ijpa.v9i1.6857>
- Hoerudin, C. W. (2020). Adaptive Leadership In Digital Era: Case Study of Ridwan Kamil. *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 89–98. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v6i1.26793>
- Huby, G., Harries, J., & Grant, S. (2011). Contributions of Ethnography to the Study of Public Services Management. *Public Management Review*, 13(2), 209–225. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532969>
- Juliyanto, A. P., Wibisono, H. K., Yusroni, A., & Rosa, N. S. (2026). Cangkruk Sebagai Praktik Sosial Dalam Penguatan Manajemen Publik Di Tingkat Rukun Warga Di Sidoarjo. *PROFICIO*, 7(1), 1219–1227. <https://doi.org/10.36728/jpf.v7i1.6132>
- Larsen, F., Møller, M. Ø., & Raaphorst, N. (2025). Public management and street-level bureaucrats. *Public Management Review*, 27(8), 1857–1867. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2493875>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russel Sage Foundation
- Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. O. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3–10. <https://doi.org/10.1002/pad.1968>
- Ma'sum, Z., Setyawan, D., & Rohman, A. (2023). Implementasi Kebijakan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Rukun Tetangga Dan Rukun Warga, Di Kelurahan Tlogomas Kota Malang. *JAMAS: Jurnal Abdi Masyarakat*, 1(2), 77–87. <https://doi.org/10.62085/jms.v1i2.14>
- Macaulay, M. (2022). Street-Level Leadership. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 12402–12406). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_1862
- Madani, M., Nur Iva, M. I., & Amiruddin, I. (2021). Peran Street Level Bureaucracy Dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar. *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, 7(3), 333–343. <https://doi.org/10.26618/kjap.v7i3.6406>
- Merahabia, V. M., & Tebay, V. (2022). Implementasi Kebijakan Pengembangan Kapasitas Aparatur Pemerintah Kampung Nafri Di Distrik Abepura Kota Jayapura. *Jurnal Kebijakan Publik*, 5(3), 1–14. <https://doi.org/10.31957/jkp.v5i1.2422>
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2015). *Qualitative Research: A Guide To Design And Implementation*. John Wiley & Sons
- Møller, A. M., & Grøn, C. H. (2024). Street-Level Leadership: Re-conceptualizing the Role of the Manager. *Review of Public Personnel Administration*, 44(3), 544–565. <https://doi.org/10.1177/0734371X231155357>
- Nugraha, I., Setiabudi, A., & Dewi, M. P. (2025). Peran Street-Level Bureaucrats dalam Advokasi Kebijakan: Garda Terdepan Perubahan Sosial di Tingkat Lokal. *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora*, 5(1), 2024–2039. <https://doi.org/10.56799/peshum.v5i1.14231>
- Patah, S. S., Rusli, D., & Permadi, C. Z. (2026). Pengembangan Kapasitas Rukun Tetangga (RT) Dan

- Rukun Warga (RW) Di Kelurahan Awiparikecamatan Cibeureum Kota Tasikmalaya. *Kybernologist: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 11(1). <https://doi.org/https://kybernologist.com/ky/article/view/1>
- Peeters, R., & Campos, S. A. (2023). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977–995. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>
- Pors, A., & Schou, J. (2021). Street-level morality at the digital frontlines: An ethnographic study of moral mediation in welfare work. *Administrative Theory & Praxis*, 43(2), 154–171. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1782137>
- Rachmawati, I., Siti Nur Syipa, Sefti Nurannisa Ruswika, & Ateng Sutisna. (2025). Adaptive Leadership and Policy Relevance in Encouraging Citizen Responses Regarding Local Cultural Education and Preservation Programs in West Java. *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)*, 13(2), 218–227. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v13i2.1836>
- Rauf, R. (2016). Studi Perkembangan Lembaga Kemasyarakatan dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. *WEDANA: Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi*, 2(2), 161–170.
- Sa'idah, M., & Wahyudi, K. E. (2023). Peremberdayaan Masyarakat Melalui Program Puspaga Balai RW Di Kelurahan Gayungan Kota Surabaya. *PREDIKSI: Jurnal Administrasi Dan Kebijakan*, 22(3), 275–286. <https://doi.org/10.31293/pd.v22i3.7517>
- Salehi, N., Brunetto, Y., & Dick, T. (2023). The role of authentic leadership on healthcare Street-Level Bureaucrats' well-being during the pandemic. *Australian Journal of Public Administration*, 82(2), 271–289. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12584>
- Sari, M. P., Wijaya, A. K., Hidayatullah, B., Sirodj, R. A., & Afgani, M. W. (2023). Penggunaan Metode Etnografi dalam Penelitian Sosial. *Jurnal Pendidikan Sains Dan Komputer*, 3(1), 84–90. <https://doi.org/10.47709/jpsk.v3i01.1956>
- Stray, K. N., & Jacobsson, K. (2025). Storytelling in street-level bureaucracies: a two-country narrative ethnography. *Journal of Organizational Ethnography*, 14(1), 139–154. <https://doi.org/10.1108/JOE-06-2024-0034>
- Towolioe, S., Permana, A. S., A. Aziz, N., Siong Ho, C., & Pampanga, D. G. (2016). The Rukun Warga-Based 3rs And Waste Bank As Sustainable Solid Waste Management Strategy. *PLANNING MALAYSIA: Journal of the Malaysian Institute of Planne*, 14(4), 181–196. <https://doi.org/10.21837/pmjournal.v14.i4.157>
- Van Thiel, S. (2021). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003196907>

Conflict of Interest Statement: The authors declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright © 2026 Haryo Kunto Wibisono, Andra Pratama Juliyanto, Ahmad Yusroni, Yuni Lestari, Weni Rosdiana. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.