

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen hukum yang berfungsi sebagai aturan pelaksana dari undang-undang. Pada dasarnya, kewenangan pembentukan peraturan daerah bersumber dari atribusi kewenangan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, dalam keadaan tertentu, pemerintah daerah juga memiliki ruang untuk mengatur materi tertentu yang tidak secara tegas didelegasikan oleh undang-undang, sepanjang pengaturan tersebut diperlukan guna menjalankan prinsip otonomi daerah yang luas sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, perihal undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta 2006, hlm. 269 Mahkamah Konstitusi, Dikutip dari Skripsi T. Risman dengan judul “Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kritis Peralihan Kewenangan Pengujian dari Eksekutif Ke Yudikatif),” 2021.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup> Pelaksanaan otonomi daerah tersebut dilakukan melalui pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dipimpin oleh Gubernur atau Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang dikenal dengan mekanisme dekonsentrasi.

Lebih lanjut, Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam rangka menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah tersebut dilakukan oleh DPRD dan harus memperoleh persetujuan bersama kepala daerah.<sup>3</sup> Materi muatan peraturan daerah disusun sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mencakup pengaturan untuk kepentingan otonomi daerah, tugas pembantuan, pengakomodasian kekhasan daerah, serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Provinsi merupakan produk hukum yang ditetapkan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati atau Wali Kota. Baik peraturan daerah provinsi maupun kabupaten/kota memuat pengaturan yang ditujukan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, pelaksanaan tugas

---

<sup>2</sup> Pasal (1) Ayat (2) "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah," 2014.

<sup>3</sup> Pasal 236 ayat (1) dan (2) "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah."

pembantuan, serta penyesuaian terhadap kondisi khusus daerah dengan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>4</sup>

Dalam konteks tersebut, Pemerintah Kota Tanjungpinang bersama DPRD menetapkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Lembaga Kemasyarakatan, yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas keberadaan dan peran lembaga kemasyarakatan dengan jenis-jenis Lembaga Kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), TP PKK, Karang Taruna, dan Posyandu sebagai mitra pemerintah daerah dalam pembangunan sosial kemasyarakatan.<sup>5</sup> Perda ini lahir dari kebutuhan untuk menata struktur, fungsi, serta pendanaan lembaga kemasyarakatan melalui dukungan APBD, khususnya di wilayah kota kepulauan seperti Tanjungpinang yang memiliki karakteristik sosial dan geografis tersendiri.

Dalam praktiknya, Perda Nomor 10 Tahun 2021 digunakan sebagai landasan hukum operasional bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam melakukan pembinaan dan fasilitasi lembaga kemasyarakatan. Implementasi ini diwujudkan melalui berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah terkait, camat, dan lurah.

Selama periode awal pembentukan hingga 2025, Zulhidayat sebagai Sekretaris Daerah Kota Tanjungpinang saat diwawancarai oleh penulis mengatakan bahwa lembaga kemasyarakatan menjalankan fungsi sebagai mitra pemerintah daerah dalam pelayanan masyarakat, pemberdayaan sosial, serta menjaga

---

<sup>4</sup> *Op. Cit.*, T. Risman. hlm. 2.

<sup>5</sup> Bab IV Pasal (5). "Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Lembaga Kemasyarakatan," 2021.

ketertiban dan partisipasi warga di tingkat lingkungan. Perda juga menjadi dasar dalam perencanaan program, penganggaran, dan pembinaan kelembagaan masyarakat yang tercermin dalam laporan kinerja perangkat daerah hingga tahun 2024.<sup>6</sup> Dengan demikian, secara faktual Perda Nomor 10 Tahun 2021 tidak berhenti sebagai norma tertulis, melainkan telah dijalankan dan memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan kelembagaan masyarakat di Kota Tanjungpinang dengan aman, damai dan tentram.

Berdasarkan Implementasi Tahun 2022 hingga 2025 Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 10 Tahun 2021 mengenai Lembaga Kemasyarakatan mulai diberlakukan pada tahun 2022 sebagai landasan hukum bagi pengaturan kegiatan lembaga kemasyarakatan, terutama Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), yang berperan dalam mendukung jalannya pemerintahan serta pelayanan publik di tingkat kelurahan. Regulasi ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan hukum terhadap posisi, tanggung jawab, serta peran lembaga kemasyarakatan di wilayah Kota Tanjungpinang.

Selama penerapannya hingga tahun 2025, perda tersebut menghadapi hambatan dalam aspek teknis pelaksanaan. Ketentuan yang masih bersifat umum menuntut adanya aturan pelaksana yang lebih rinci agar kegiatan administrasi RT dan RW dapat berjalan secara efektif serta seragam di seluruh wilayah kelurahan.

---

<sup>6</sup> Zulhidayat, Sekretaris Daerah Kota Tanjungpinang, wawancara pribadi, Tanjungpinang, 5 Januari 2026.

Kondisi tersebut mendorong pemerintah daerah melakukan penyesuaian kebijakan hukum guna memenuhi kebutuhan praktis di lapangan.

Sebagai tindak lanjut, pada tahun 2024 Pejabat Wali Kota Tanjungpinang mengesahkan Peraturan Wali Kota Nomor 3 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan RT dan RW.<sup>7</sup> Berdasarkan penjelasan Sekretaris Daerah Kota Tanjungpinang, Zulhidayat, penerbitan peraturan ini juga berkaitan dengan upaya mempertahankan netralitas aparatur sipil negara dan perangkat kelurahan menjelang pelaksanaan Pilkada, karena ditemukan keterlibatan sejumlah pengurus RT/RW dalam kegiatan politik praktis.<sup>8</sup>

Situasi tersebut menggambarkan bahwa pelaksanaan Perda Nomor 10 Tahun 2021 berjalan dalam lingkungan administrasi dan politik yang terus berubah, sehingga dibutuhkan regulasi yang lebih adaptif dan responsif untuk memastikan efektivitas pengelolaan lembaga kemasyarakatan di Kota Tanjungpinang.

Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 10 Tahun 2021 tentang Lembaga Kemasyarakatan awalnya dibentuk dengan tujuan memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam mewujudkan nilai-nilai kegotongroyongan, serta menjadikan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah kelurahan yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Perda tersebut juga bertujuan untuk melaksanakan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, sekaligus

---

<sup>7</sup> “Peraturan Wali Kota Tanjungpinang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Rukun Warga Dan Rukun Tetangga,” 2024.

<sup>8</sup> *Op. Cit.*, Zulhidayat Wawancara.

menjadi landasan pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah terhadap keberadaan lembaga kemasyarakatan.

Namun, setelah ditelaah secara seksama selama pelaksanaannya hingga tahun 2025, teridentifikasi bahwa terdapat sejumlah kelemahan fundamental dalam Perda Nomor 10 Tahun 2021 tersebut. Pertama, beberapa amanat Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 tidak tercantum dalam perda, sehingga pengaturan menjadi tidak komprehensif. Kedua, dan yang paling krusial, ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 sebenarnya tidak mengamanatkan pengaturan Lembaga Kemasyarakatan dilakukan melalui Peraturan Daerah, melainkan melalui Peraturan Bupati atau Peraturan Wali Kota. Hal ini mengindikasikan bahwa Perda Nomor 10 Tahun 2021 tidak sesuai dengan arahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>9</sup>

Dinamika peraturan perundang-undangan nasional juga terus berkembang. Setelah pemberlakuan Perda tersebut, pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa regulasi baru yang relevan, antara lain:<sup>10</sup>

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 Tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga;
  2. Peraturan Menteri Sosial Nomor 25 Tahun 2019 tentang Karang Taruna;
- dan

---

<sup>9</sup> “Naskah Penjelasan Pencabutan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Kota Tanjungpinang,” 2025.

<sup>10</sup> *Ibid.* 2025.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2024 tentang Pos Pelayanan Terpadu.

Terbitnya peraturan-peraturan baru ini menciptakan kesenjangan regulasi antara Perda Nomor 10 Tahun 2021 dengan perkembangan kebijakan nasional. Lebih lanjut, identifikasi masalah operasional dalam Perda Nomor 10 Tahun 2021 menunjukkan beberapa isu spesifik yang memerlukan penyesuaian:<sup>11</sup>

1. Perda tidak memberikan ruang fleksibel untuk pembentukan jenis-jenis Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) lainnya sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat setempat;
2. Ketentuan tentang pembentukan RW dengan persyaratan paling sedikit 2 RT tidak mempertimbangkan klasifikasi wilayah berdasarkan kepadatan penduduk di masing-masing kelurahan, sehingga kurang responsif terhadap kondisi geografis dan demografis yang beragam.
3. Klasifikasi jumlah Kepala Keluarga (KK) dalam 1 RT sudah tidak relevan dengan situasi kepadatan penduduk saat ini;
4. Tidak adanya perbedaan pengaturan yang jelas antara tugas dan fungsi RW dan RT, padahal kedua lembaga seharusnya memiliki batasan tugas dan fungsi masing-masing;
5. Pasal 28 Ayat (3) kontradiktif dengan Pasal 26 Ayat (3), dimana susunan Pengurus RT menurut Pasal 26 Ayat (3) hanya terdiri dari Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan Urusan tanpa ada Wakil Ketua, namun Pasal 28 Ayat (3)

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, 2025.

mengatur bahwa jika Ketua RT diberhentikan akan digantikan oleh Wakil Ketua.

Dalam konteks implementasi, Perda Nomor 10 Tahun 2021 juga dihadapi tantangan administratif dan dinamika sosial-politik yang kompleks. Terdapat kendala pada aspek pengaturan teknis pelaksanaan, di mana ketentuan umum dalam perda menimbulkan kebutuhan akan regulasi pelaksana yang lebih operasional dan terperinci agar administrasi RT/RW dapat berjalan efektif dan seragam di seluruh kelurahan. Selain itu, pada praktiknya ditemukan adanya keterlibatan sebagian pengurus RT/RW dalam aktivitas politik praktis, sehingga diperlukan pengaturan yang dapat menjaga netralitas aparatur dan perangkat kelurahan.

Dengan mempertimbangkan semua faktor tersebut ketidaksesuaian terhadap arahan Permendagri, terbitnya regulasi nasional yang lebih baru, kelemahan substansi perda, serta tantangan pelaksanaan di lapangan, pemerintah Kota Tanjungpinang perlu melakukan penyesuaian kebijakan hukum melalui pencabutan Perda Nomor 10 Tahun 2021 dan penggantinya dengan Peraturan Wali Kota yang lebih operasional dan responsif. Langkah ini diharapkan mampu memberikan kepastian hukum yang lebih kuat, meningkatkan efektivitas penyelenggaraan lembaga kemasyarakatan, serta memastikan partisipasi, kesadaran, dan tanggung jawab sosial masyarakat dapat berjalan optimal.

Dengan demikian, Analisa secara yuridis tentang Pencabutan Perda Nomor 10 Tahun 2021 Kota Tanjungpinang menjadi penelitian yang sangat penting untuk mengkaji sejauh mana secara substantif, dasar pembentukan, implementasi selama 2022-2025 serta apa dasar pencabutan perda tersebut. Atas dasar tersebut,

penelitian ini diberi judul “**Analisis Yuridis Pencabutan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kota Tanjungpinang.**”

### **1.2. Rumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang yang telah diuraikan, fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah menelaah dasar hukum pembentukan, dinamika implementasi, dan alasan yuridis pencabutan Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 10 Tahun 2021 tentang Lembaga Kemasyarakatan pada periode 2022–2025?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis, dasar pembentukan, implementasi selama terbentuk dan apa dasar pencabutan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kota Tanjungpinang. Melalui kajian ini, penulis berupaya menilai kesesuaian tindakan pencabutan tersebut dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta konsep negara hukum yang menjunjung kepastian dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh mengenai mekanisme pencabutan peraturan daerah yang ideal agar tetap selaras dengan prinsip otonomi daerah dan supremasi hukum.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan kajian Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme dan dasar hukum pencabutan peraturan daerah. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khazanah literatur ilmiah mengenai penerapan asas-asas hukum, seperti asas hierarki norma peraturan perundang-undangan, asas kepastian hukum, serta asas otonomi daerah, sehingga dapat dijadikan referensi akademik bagi mahasiswa maupun peneliti yang menekuni bidang hukum pemerintahan daerah.

### **b. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi legislasi, khususnya agar lebih memperhatikan prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam proses pembentukan maupun pencabutan peraturan daerah. Di samping itu, penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dan lembaga kemasyarakatan sebagai sarana untuk memahami dampak hukum dari pencabutan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2021, serta meningkatkan kesadaran hukum dalam berpartisipasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.