

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2020 DAN KEPUTUSAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 1589/SK-KH.02.01/XII/2021**

#### **2.1. Pemerintah Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, BAB VI tentang Pemerintah Daerah bahwa pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup> Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah dibuka saluran baru (kran) bagi pemerintah provinsi dan kabupaten untuk memanggil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini yang disebut dengan otonomi daerah.<sup>2</sup> Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>1</sup> UUD RI 1945

<sup>2</sup> HAW. Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah otonimi, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), cet ke-2, hlm.1

daerah perlu ditingkatkan dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

#### **2.1.1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak berlaku lagi karena tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dilakukan penyempurnaan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan kedua adalah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan perubahannya menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintah Daerah terbagi menjadi 2 yaitu:

1. Pemerintah Daerah Provinsi

Pemerintah daerah provinsi adalah pemerintahan dibawah langsung dari pemerintah pusat dan dipimpin oleh gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil dari pemerintah pusat. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi. Pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Pemerintah daerah kabupaten/kota adalah wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Pemerintah kabupaten/kota terbagi atas kecamatan-kecamatan. Pembentukan kecamatan

sebagaimana dimaksud pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Pasal 8 ayat (1) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.<sup>3</sup> Pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tertentu melalui gubernur selaku wakil pemerintah pusat untuk membentuk kecamatan dengan mengecualikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3.<sup>4</sup>

Seiring berubahnya susunan pemerintahan daerah, kewenangan pemerintah daerah pun mengalami perubahan. Kewenangan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang tidak sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah pusat dan diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasarkan atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya

---

<sup>3</sup> Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

<sup>4</sup> Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota, dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

### **2.1.2. Kepala Daerah**

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh perangkat daerah.<sup>5</sup> Dengan demikian peran seorang kepala daerah sangatlah penting untuk menjalankan pemerintahan baik provinsi maupun kabupaten/kota. Kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat dalam pemilihan umum kepala daerah yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali dan dapat dipilih kembali untuk satu kali periode berikutnya.

Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Provinsi maupun kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki tugas dan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah bersama dengan kepala daerah, membahas serta memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh kepala daerah serta melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

---

<sup>5</sup> Pasal 57 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahannya juga dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.<sup>6</sup> Perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.<sup>7</sup> Sedangkan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu bupati/wali kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.<sup>8</sup> Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Inspektorat, Dinas, Badan dan Kecamatan, serta memiliki tugas dan fungsi masing-masing.

## **2.2. Peraturan Daerah**

### **2.2.1. Pengertian Peraturan Daerah**

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota.<sup>9</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016

<sup>7</sup> Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016

<sup>8</sup> Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016

<sup>9</sup> UU No. 10 Tahun 2004

Perundang-undangan maka peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Peraturan Daerah (PERDA).

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), gubernur atau bupati/walikota.

### **2.2.2. Azas Pembentukan Peraturan Daerah**

Pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu sebagai berikut :

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya



untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

### **2.2.3. Pembentukan Peraturan Daerah**

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari gubernur atau bupati/walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyampaikan rancangan peraturan daerah dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam satu program legislasi daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi peraturan daerah.

### **2.2.4. Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Prosedur pembentukan peraturan daerah adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terbagi menjadi 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan peraturan daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau di lingkungan pemerintah

---

<sup>10</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

daerah, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan peraturan daerah. Persiapan terdiri dari beberapa tahap yaitu :

- a. Usulan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bersangkutan;
  - b. Rapat persiapan;
  - c. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
  - d. Penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA);
  - e. Pembahasan draft Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) oleh tim penyusun produk hukum daerah, dengan mengikutsertakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
  - f. Melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
  - g. Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA); dan
  - h. Membuat surat usulan gubernur atau bupati/walikota dengan dilampiri draft Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) untuk selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
2. Proses mendapatkan persetujuan, merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Untuk mendapatkan

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan kegiatan pembahasan bersama-sama pihak eksekutif terhadap draft Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) yang telah diusulkan oleh eksekutif, dengan mengacu pada tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kemudian pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) atau pansus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama dengan tim penyusun produk hukum daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) guna mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

3. Proses pengesahan oleh gubernur atau bupati/walikota dan pengundangan oleh sekretaris daerah. Apabila pembicaraan suatu Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) dalam rapat akhir di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah selesai dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maka Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) akan dikirim oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada gubernur atau bupati/walikota melalui sekretariat daerah dalam hal ini bagian hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya gubernur atau bupati/walikota mengesahkan dengan menandatangani peraturan daerah tersebut dan untuk pengundangan dilakukan oleh sekretaris daerah. Sedangkan bagian hukum bertanggung jawab

dalam penomoran, penggandaan, distribusi dan dokumentaasi peraturan daerah tersebut.

### **2.2.5. Fungsi Peraturan Daerah**

Peraturan daerah adalah sarana penampung kondisi khusus di daerah<sup>11</sup> merupakan sebuah karakteristik peraturan daerah yang tidak dimiliki oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang hanya memposisikan peraturan perundang-undangan tersebut sebagai alat hukum tertulis untuk kepentingan nasional semata. Peraturan daerah sebagai sarana untuk menampung kondisi khusus di daerah merupakan fungsi Peraturan Daerah yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.<sup>12</sup>

Dengan demikian peraturan daerah dibentuk atau diterbitkan berfungsi untuk penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.

### **2.3. Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 1 Tahun 2020**

---

<sup>11</sup> Frase : “penampung kondisi khusus di daerah” tertuang dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

<sup>12</sup> Frase: “memperhatikan ciri khas masing-masing daerah” tertuang dalam Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antar sektor, antar wilayah, dan antar pelaku dalam pemanfaatan ruang di Kota Probolinggo, diperlukan pengaturan penataan ruang secara serasi, selaras, seimbang, berdayaguna, berhasilguna, berbudaya dan berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, memerlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif, agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.<sup>13</sup>

Dalam pasal 1 angka 5 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hakikatnya pengaturan penataan ruang adalah untuk mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan sebagai akibat pemanfaatan ruang.<sup>14</sup> Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan amanat bahwa rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditinjau kembali 1

---

<sup>13</sup> Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 1 Tahun 2020

<sup>14</sup> Eldi, *Bnga Rampai Hukum Pertanahan*, Jakarta, Widyaswara Pusklat BPNRI, 2015, Hal 205.

(satu) kali dalam 5 (lima) tahun.<sup>15</sup> Berdasarkan pertimbangan tersebut maka peninjauan kembali Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Wilayah Kota Probolinggo Tahun 2009-2028, maka ditetapkan Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Probolinggo Tahun 2020-2040.

Ruang dimaksud dalam peraturan tersebut adalah meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah. Peraturan tersebut membagi wilayah kedalam beberapa zona atau kawasan sesuai rencana dan peruntukannya yang juga tertuang dalam peta tata ruang wilayah Kota Probolinggo. Tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 1 Tahun 2020 adalah mewujudkan ruang wilayah Kota Probolinggo berbasis perdagangan dan jasa, industri dan transportasi sebagai pusat kegiatan wilayah yang berdaya saing tinggi dan berkelanjutan. Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 1 Tahun 2020 terdiri dari 18 BAB dan 121 pasal. Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 1 Tahun 2020 membagi wilayah menjadi 2 (dua) bagian rencana struktur ruang wilayah kota yaitu :

1. Rencana Struktur Ruang Wilayah Kota

Dari rencana struktur ruang wilayah kota terbagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu :

---

<sup>15</sup> UU RI Nomor 26 Tahun 2007

- a. Pusat kegiatan wilayah yang terdiri dari 3 (bagian) yaitu Pusat pelayanan kota, sub pusat pelayanan kota dan pusat lingkungan.
  - b. Sistem jaringan prasarana yang terbagi menjadi 5 (lima) bagian yaitu sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi, sistem jaringan telekomunikasi, sistem jaringan sumber daya air dan infrastruktur perkotaan.
2. Rencana Pola Ruang Wilayah Kota

Rencana Pola Ruang Wilayah Kota tersebut dibagi menjadi 2 (dua) kawasan yaitu :

- a. Kawasan peruntukan lindung yang terdiri dari kawasan lindung setempat, kawasan lindung geologi, kawasan rawan bencana, kawasan cagar budaya dan kawasan terbuka hijau (RTH) kota
- b. Kawasan peruntukan budidaya yang terdiri atas kawasan pertanian, kawasan perikanan, kawasan peruntukan industri, kawasan pariwisata, kawasan permukiman dan kawasan pertahanan dan keamanan.

Dengan keterbatasan luas wilayah serta pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat dari tahun ke tahun maka Kota Probolinggo diharapkan dapat menata kawasan sesuai dengan peruntukannya guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta menghindari terbentuknya kawasan kumuh.

## **2.4. Kementerian**

### **2.4.1. Pengertian Kementerian**

Kementerian negara yang selanjutnya disebut kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dan dipimpin oleh seorang menteri. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>16</sup> Menteri termasuk jabatan jabatan politik, pengangkatan dan pemberhentiannya menjadi kewenangan seorang presiden.

Indonesia memiliki 4 (empat) Kementerian sebagai koordinator dan 30 (tiga puluh) kementerian yang membidangi urusan tertentu di pemerintahan yaitu :

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi
5. Kementerian Sekretariat Negara
6. Kementerian Dalam Negeri

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



7. Kementerian Luar Negeri
8. Kementerian Pertahanan
9. Kementerian Agama
10. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
11. Kementerian Keuangan
12. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
13. Kementerian Kesehatan
14. Kementerian Sosial
15. Kementerian Ketenagakerjaan
16. Kementerian Perindustrian
17. Kementerian Perdagangan
18. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
19. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
20. Kementerian Perhubungan
21. Kementerian Komunikasi dan Informatika
22. Kementerian Pertanian
23. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
24. Kementerian Kelautan dan Perikanan
25. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
26. Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional
27. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

28. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
29. Kementerian Badan Usaha Milik Negara
30. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
31. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif / Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
32. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
33. Kementerian Riset dan Teknologi / Badan Riset dan Inovasi Nasional
34. Kementerian Pemuda dan Olahraga

#### **2.4.2. Menteri**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 17 menjelaskan bahwa menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden serta bertugas membantu presiden dalam membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menurut Jimly Asshiddiqie alasan mengenai disusunnya ketentuan tentang kementerian negara dalam Bab V yang terpisah dari Bab II tentang kekuasaan pemerintahan negara, pada pokoknya disebabkan oleh karena kedudukan menteri-menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan.<sup>17</sup> Pendapat Maria Farida Indrati S mengenai kedudukan menteri berdasarkan rumusan dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op.cit., hlm.174

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan yang dapat disimpulkan bahwa menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung pada presiden.<sup>18</sup> Selain itu, berdasarkan pasal 17 (ayat 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan, sebenarnya menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) di bidangnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.<sup>19</sup> Urusan tertentu yang dimaksud terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.<sup>20</sup>

Mengingat pentingnya kedudukan menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai upaya melaksanakan urusan pemerintahan yang dibidangnya maka menteri diberikan kewenangan

---

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, op.cit.*, hlm.155

<sup>19</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916

<sup>20</sup> Ibid. Pasal 4 ayat (2)

untuk membentuk perundang-undangan. Seperti pendapat Rosjidi Ranggawidjaja yang menyatakan. Mengenai kewenangan menteri dalam pembentukan peraturan perUndang-Undangan pada dasarnya ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh menteri, yaitu peraturan menteri dan keputusan menteri.

### **2.4.3. Tugas dan Tanggungjawab Menteri**

Di bawah pengawasan presiden, menteri bertugas melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam pelaksanaan tugasnya, kementerian pelaksana mempunyai tugas sebagai berikut :

1. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya masing-masing
2. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
3. Mengawasi pelaksanaan tugas di bidangnya
4. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi pelaksanaan urusan kementerian di daerah
5. Pelaksanaan kegiatan teknis berskala nasional.

## **2.5. Keputusan Menteri**

### **2.5.1. Pengertian Keputusan Menteri**

Keputusan menteri adalah keputusan yang ditetapkan oleh menteri untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan menteri, atau berdasarkan kewenangan yang bersifat

menetapkan dan mengikat secara individual atau dalam lingkup terbatas. Dalam ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa “semua keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan gubernur, keputusan bupati/walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.”

### **2.5.2. Pembentukan Keputusan Menteri**

Pembentukan keputusan menteri dilakukan oleh pemrakarsa atau kementerian yang membidangi bidang tertentu dalam pemerintahan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Penyusunan Keputusan Menteri
  - a. Usulan penyusunan keputusan menteri dilakukan berdasarkan:
    - a) perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
    - b) perintah Peraturan Menteri; dan/atau
    - c) kewenangan Menteri.
  - b. Pemrakarsa menyampaikan rancangan keputusan menteri kepada sekretaris jenderal dengan tembusan kepada Kepala Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP).
  - c. Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP) melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap rancangan keputusan menteri.

- d. Kepala Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP) menyampaikan kepada pemrakarsa dan pimpinan atau pelaksana tugas eselon I terkait rancangan keputusan menteri hasil harmonisasi dan sinkronisasi untuk mendapatkan paraf persetujuan.
2. Penetapan Keputusan Menteri
    - a. Kepala Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP) menyampaikan kepada sekretaris jenderal rancangan keputusan menteri yang telah diparaf untuk memperoleh penetapan menteri.
    - b. Menteri menetapkan rancangan keputusan menteri dengan membubuhkan tanda tangan dan diserahkan kembali kepada sekretaris jenderal.
    - c. Sekretaris jenderal menginstruksikan Kepala Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP) untuk membubuhkan nomor dan tanggal penetapan pada naskah keputusan menteri.
  3. Penyimpanan Keputusan Menteri
    - a. Naskah rancangan keputusan menteri yang telah dibubuhi paraf persetujuan disimpan oleh Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP).

- b. Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP) menyimpan naskah asli dan salinan lunak keputusan menteri yang telah ditetapkan.
4. Penyebarluasan keputusan menteri.
  - a. Kepala Biro Hukum dan Administrasi Kementerian dan Perwakilan (BHAKP) membuat salinan naskah keputusan menteri dan menyampaikannya kepada pemrakarsa.
  - b. Penyebarluasan keputusan menteri dilakukan oleh pemrakarsa.

### **2.5.3. Fungsi Keputusan Menteri**

Meskipun keputusan menteri tidak masuk kedalam susunan hirarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi karena menteri adalah pembantu presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahannya, maka fungsi dan ruang lingkup dari keputusan menteri berlaku nasional. Fungsi Keputusan Menteri (Kepmen) adalah untuk menyelenggarakan pengaturan yang bersifat umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya tertentu.

## **2.6. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia pertama kali dibentuk pada tahun 1955. Sebelum menjadi kementerian pada tahun 1955, urusan agraria dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah saat itu awalnya menganggap bahwa urusan agraria belumlah strategis dan lembaga di bawah kementerian sudah cukup.

Titik tolak reformasi undang-undang pertanahan nasional terjadi pada tanggal 24 September 1960. Pada hari itu, Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria (RUUPA) disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), pengelolaan tanah di Indonesia untuk pertama kalinya memanfaatkan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Ini sekaligus mencabut undang-undang agraria dan menyatakan tidak berlaku lagi. Tahun 1960 menandai berakhirnya dualisme hukum agraria di Indonesia.

Pada tahun 1965 Kementerian Agraria dan menambahkan direktorat transmigrasi dan kehutanan ke dalam organisasi. Selama periode ini terjadi penggabungan antara Biro Inspektorat Agraria - Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Pengelolaan Lahan - Departemen Agraria, Biro Pendaftaran Tanah - Departemen Kehakiman. Pada tahun tersebut, Departemen Agraria secara kelembagaan direduksi lagi menjadi Direktorat Jenderal. Hanya saja ruang lingkungannya ditambah dengan Direktorat Transmigrasi, sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria Dan Transmigrasi, di bawah Kementerian Dalam Negeri.

Pada tahun 1972 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menetapkan penyatuan dinas-dinas agraria di daerah. Di tingkat provinsi dibentuk kantor direktorat agraria provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dibentuk kantor subdirektorat agraria



kabupaten/kota. Kemudian tahun 1988 merupakan tonggak bersejarah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada presiden. Berdasarkan keputusan tersebut tugas kepala badan pertanahan nasional kini dijabat oleh Menteri Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional. Dalam melaksanakan tugasnya, kabinet menteri negara agraria lebih berkonsentrasi pada perumusan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan badan pertanahan nasional lebih menitikberatkan pada hal-hal yang bersifat operasional. Pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo yakni dengan menggabungkan badan pertanahan nasional dengan unit pemerintah yang mengurus penataan ruang, planologi dan perencanaan kehutanan, serta informasi geospasial. Penggabungan struktur ini diikuti dengan uraian tugas dan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria yang sejatinya amanat Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, sesuai semangat Pasal 33 Ayat 3 Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

## **2.7.Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-KH.02.01/XII/2021**

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-KH.02.01/XII/2021, diterbitkan di Jakarta pada

tanggal 16 Desember 2021 oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan dan merupakan tindak lanjut dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nomor 12 Tahun 2020. Lahan merupakan tanah yang sudah ada peruntukannya dan umumnya ada pemilikinya (perorangan atau lembaga).<sup>21</sup>

Keputusan ini bertujuan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah dan memenuhi ketersediaan lahan sawah untuk mendukung pangan nasional. Menetapkan Peta Lahan Sawah Dilindungi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali dan Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-KH.02.01/XII/2021 tentang Peta Lahan Sawah Yang Dilindungi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali dan Provinsi Nusa Tenggara Barat. Lahan sawah dimaksud adalah areal tanah pertanian basah dan/atau kering yang digenangi air secara periodik dan/atau terus menerus ditanami padi dan/atau diselingi dengan tanaman semusim lainnya.<sup>22</sup> Istilah tanah sawah bukan merupakan istilah taksonomi, tetapi merupakan istilah umum seperti halnya tanah hutan,

---

<sup>21</sup> Johara T. Jayadinata, Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah, Bandung, ITB, 1999

<sup>22</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2020

tanah perkebunan, tanah pertanian dan sebagainya. Segala jenis tanah dapat disawahkan asalkan air cukup tersedia.<sup>23</sup>

Peta lahan sawah yang dilindungi adalah peta yang memuat data lahan sawah yang dipertahankan fungsinya dalam rangka ketahanan pangan nasional. Penetapan lahan sawah dimaksud dengan cara verifikasi data lahan sawah terhadap data pertanian dan tata ruang yaitu berdasarkan interpretasi citra satelit yang dilakukan oleh lembaga pemerintah non kementerian yang melaksanakan tugas di bidang informasi geospasial. Selain berdasarkan citra satelit juga dipadukan dengan data inventarisasi data lahan sawah eksisting serta data pertanahan diatas lahan sawah seperti hak atas tanah, pertimbangan teknis pertanahan, ijin lokasi dan penetapan lokasi, ijin perubahan penggunaan tanah dan ijin-ijin lain yang mengubah fungsi lahan sawah menjadi lahan non pertanian dan Rencana Tata Ruang (RTR) dan/atau peraturan zonasi.

---

<sup>23</sup> Hardjowigeno, S., Widiatmaka. Evaluasi Lahan Dan Perencanaan Tataguna Lahan, Bogor, IPB Press, 2001