

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI KEWENANGAN SERTA KEBIJAKAN PERATURAN PRESIDEN, PEMERINTAH DAERAH, OTONOMI DAERAH DAN RENCANA TATA RUANG.

A. Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan dan Kebijakan

1. Pengertian Kewenangan

Wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa, wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Negara terutama dibidang pemerintahan, karena pemerintahan baru dapat dijalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diujur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁵

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan

¹⁵ Marbun, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm 154

hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian Hukum Tata Negara.¹⁶

Kewenangan tidaklah sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanyalah menggambarkan hak untuk berbuat dan atau tidak berbuat, sedangkan wewenang mengandung hak dan juga kewajiban. Kewajiban dari suatu kewenangan, ada kewenangan secara horizontal yang berarti kekuasaan tersebut digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan adapula kewenangan secara vertikal yang berarti kekuasaan tersebut adalah untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁷

Pasal 1 Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatakan bahwa sumber-sumber dari kewenangan berasal dari 3 sumber diantaranya :

- 1) Atribusi, adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.
- 2) Delegasi, adalah pelimpahan kewenangan dari Badan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan/dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- 3) Mandat, adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau

¹⁶ Surbakti Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm 56

¹⁷ *Ibid*, hlm 71

Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

2. Pengertian Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran.

Kebijakan menurut pendapat ahli diantaranya :

- *Carl Friedrich* menyatakan bahwa :
“ kebijakan merupakan suatu arahan tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu yang didalamnya terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*)”
- *Jones* mendefinisikan bahwa :
“ perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. kebijakan itu bersifat dinamis”

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan keputusan. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah dan juga berorientasi kepada tindakan sehingga dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan

konsisten dalam mencapai tujuan.¹⁸ Kebijakan merupakan suatu produk sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja dan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai sesuatu.¹⁹

Kebijakan secara umum dapat diartikan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang memiliki sifat mengikat anggota yang terikat dengan organisasi tersebut, yang bisa mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tata nilai baru didalam masyarakat.²⁰

B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintah

1. Pengertian Pemerintah

Pemerintah atau “pemerintahan” kedua kata tersebut berasal dari kata “perintah” yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan. Di dalam kata tersebut terkumpul beberapa unsur yang menjadi ciri khas “perintah” yaitu:

1. Adanya “keharusan”, menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan;
2. Adanya dua pihak yang memberi dan menerima perintah;
3. Adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan yang menerima perintah;
4. Adanya wewenang dan kekuasaan untuk memberi perintah;

¹⁸ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm 15

¹⁹ *Ibid*, hlm17

²⁰ Parta Ibeng, “Kebijakan : Pengertian dan Tingkatan”, <http://pendidikan.co.id> di akses pada 30 Juni 2020 Pukul 23.05 WIB.

“perintah” atau “pemerintahan dalam bahasa Inggris dipergunakan kata “*government*” kata yang berasal dari suku kata “*to govern*” tetapi perintah disalin dengan “*to order*” atau “*to command*” tidak diturunkan dari “*to govern*”.

Dari keempat ciri khas dari kata perintah diatas mempunyai makna/pengertian yaitu “keharusan” berarti dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, adanya “wewenang” berarti menunjukkan syahnya perintah yang diberikan, tanpa adanya wewenang perintah dianggap tidak sah dan hilanglah kekuatan hukum dari perintah itu. Kata “memerintah” diartikan sebagai menguasai atau mengurus negara atau daerah sebagai bagian dari negara maka kata “pemerintah” berarti kekuasaan untuk memerintah suatu negara atau daerah.²¹ Pada umumnya yang disebut dengan “pemerintah” adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan.²²

Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dikatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Presiden dibantu oleh Wakil Presiden sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 bahwa “dalam melaksanakan

²¹ Bayu Surianingrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, PT.Rineka Cipta, Bandung, 1992, hlm9-10.

²² *Ibid*, hlm11.

kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden” dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 ditentukan, bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara”.

2. Kekuasaan Presiden

Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif mempunyai tugas melaksanakan Undang-Undang akan tetapi selain itu juga Presiden memiliki berbagai kekuasaan dan wewenang dalam rangka mencapai tujuan Negara.²³

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan.
- b. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU (Rancangan Undang-Undang) dan membatasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu).
- c. Kekuasaan dibidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.
- d. Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul.
- e. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR.

²³ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm44.

- f. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
- g. Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya.
- h. Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden.
- i. Presiden mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.
- j. Kekuasaan untuk mengangkat, menetapkan, atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya.²⁴

3. Kewenangan Presiden Membentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Salah satu bentuk kekuasaan dalam bidang administrasi adalah kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan administrasi negara atau keputusan penyelenggaraan pemerintah (eksekutif). Ada 4 macam bentuk keputusan administrasi negara menurut Bagir Manaan, yaitu:

- 1) Bentuk keputusan peraturan perundang-undangan, yang meliputi keputusan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Peresiden;
- 2) Bentuk peraturan kebijakan (*beleidragels, policy rules*), peraturan kebijakan dibuat oleh administrasi negara yang didasarkan pada aspek *doelmatigheid* dalam kerangka *freies ermessen*;
- 3) Bentuk ketetapan administrasi negara (*beschikking*), ketetapan ini merupakan keputusan administrasi di lapangan hukum publik yang bersifat kongkrit dan individual; dan
- 4) Bentuk perencanaan (*plannen*), peraturan perencanaan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, sasaran, program pembangunan untuk kurun waktu tertentu.²⁵

²⁴ Bagir Manaan, *Lembaga Kepresidenan*, Gema media, Yogyakarta, 1999, hlm 41.

²⁵ *Ibid.* hlm 45

Kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan ini didasarkan pada ketentuan dalam UUD 1945, yaitu kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) secara tegas diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya” dan kewenangan membentuk Peraturan Presiden dilandaskan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Kata “sebagaimana mestinya” dapat ditafsirkan bahwa Presiden dapat membuat PP ketika UU menyatakan secara tegas bahwa Presiden untuk melaksanakan UU harus membuat suatu PP, artinya secara tegas menjadikan Presiden pada akhirnya diberikan kekuasaan ketika UU tidak memerintahkan secara tegas agar dibentuk PP sepanjang untuk melaksanakan UU tersebut.²⁶

Presiden juga mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Presiden (Perpres) meskipun tidak secara tegas disebutkan didalam UUD 1945, istilah Perpres ditemukan didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah ‘Peraturan Presiden’ ini muncul lebih didasarkan pada adanya upaya untuk membedakan bentuk keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan keputusan Presiden yang bersifat penetapan.²⁷

²⁶ S. Prajudin Amosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm105.

²⁷ Bagir Manaan, *Lembaga Kepresidenan*, Op.cit, hlm 67.

Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan selain membentuk peraturan pemerintah sebagai bentuk keputusan yang bersifat mengatur, Presiden kerap kali membuat keputusan presiden yang diberi nama Keppres. Disamping Keppres yang mengatur tersebut, terdapat juga Keppres yang bersifat penetapan sehingga kemudian untuk membedakan diantara keduanya dipergunakan istilah baru yaitu Perpres. Keppres yang melekat pada kewenangan Presiden ini adalah *beshicking* (ketetapan) dalam rangka menjalankan administrasi negara umum maupun menjalankan khusus yang bersumber pada kewenangan yang bersifat prerogatif seperti memberi tanda jasa dan lain-lain.²⁸ Ketentuan mengenai Perpres menurut UU P3, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, antara lain :

- a. *Pertama*, pengertian Perpres menurut UU yaitu “Peraturan Presiden adalah Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan” Berdasarkan pengertian ini, Perpres dapat berasal dari perintah secara tegas Undang-Undang/Perpu atau PP ataupun tanpa pendelegasian dari peraturan yang lebih tinggi sepanjang presiden menganggap perlu membentuk Perpres untuk menjalankan pemerintahan.
- b. *Kedua*, dilihat dari hierarki, Perpres yang diletakkan dibawah PP padahal kedua jenis peraturan merupakan peraturan yang sama-sama dikeluarkan oleh Presiden.
- c. *Ketiga*, dilihat dari materi muatan Perpres menurut Pasal 13 yaitu “materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melakukan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.”²⁹

²⁸ *Ibid*, hlm 71

²⁹ *Ibid*, hlm,71

C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administrasi di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota setiap daerah Provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan undang-undang.³⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah 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 didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

³⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintah Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, CV.Gunung Agung,Jakarta,2017,hlm 44.

Pemerintah Daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat, urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan bertanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.³¹

Pemerintah Daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan :

- a. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintah menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan

³¹ *Ibid*, hlm 49.

- c. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.³²

Desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam rangka dilaksanakannya Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintah absolut. Urusan Pemerintah konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional, urusan pemerintah tersebut yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.³³

Pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut :

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Pekerja umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- e. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
- f. Sosial.

³² Daan Suganda, *Pemerintah Daerah*, Sinar Baru, Bandung, 1992, hlm87.

³³ *Ibid*, hlm 89

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut :

- a. Tenaga kerja.
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- c. Pangan
- d. Pertanahan.
- e. Lingkungan hidup.
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan.
- j. Komunikasi dan informatika.
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah.
- l. Penanaman modal.
- m. Kepemudaan dan olahraga.
- n. Statistik.
- o. Persandian.
- p. Kebudayaan.
- q. Perpustakaan.
- r. Kearsipan.

Urusan pilihan adalah sebagai berikut :

- a. Kelautan dan perikanan.
- b. Pariwisata.
- c. Pertanian.
- d. Kehutanan.
- e. Energi dan sumber daya mineral.
- f. Perdagangan.
- g. Perindustrian.
- h. Transmigrasi

Menurut Harson, Pemerintah Daerah memiliki eksistensi sebagai :

- 1) *Local Self Government* atau pemerintahan lokal daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu

oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan. Tugas ini adalah untuk turut serta melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri di tingkat di atasnya.

- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintahan pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintahan lokal administratif itu diangkat dan di berhentikan oleh pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintahan lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintahan pusat.³⁴

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kota
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/Kota
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber daya alam lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Kewenangan Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat

³⁴ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2017, hlm, 77

keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.³⁵

D. Tinjauan Umum Mengenai Desentralisasi dan Otonomi Daerah

1. Desentralisasi

Secara teoritis, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.³⁶

Jayadi N.K berpendapat bahwa desentralisasi mengandung pengertian : pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintahan pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.³⁷

Maddick menjelaskan konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik rinci maupun dirumuskan secara

³⁵ *Ibid*, hlm81.

³⁶ Daan Suganda, *Op.cit*, hlm 88.

³⁷ Jayadi Nas Kamaluddin, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah*, Universitas Hasanuddin Press, Makassar, 2002, hlm15.

umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom.³⁸

Desentralisasi dimaknai secara konsep ketatanegaraan adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah yang berarti pula desentralisasi secara politik atau desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige desentralisatie*).³⁹

Melepaskan diri dari pusat bukan dimaknai dengan pelepasan secara struktural yang tidak lagi berada di bawah pemerintah pusat secara hierarki dalam pemerintah negara, melainkan melepaskan keterkaitan pemerintah lebih rendah pada tingkatan daerah berkaitan dengan kewenangan yang semestinya menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Maka, kemudian akan muncul konsep pelimpahan wewenang yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Yang kemudian desentralisasi dalam ketatanegaraan dibagi menjadi :

- 1) Desentralisasi teritorial (*teritorial desentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom).
- 2) Desentralisasi fungsional (*functionale decentrallisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Didalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan

³⁸ Bhenyamin Hoessein, "Kebijakan Desentralisasi", *Jurnal Administrasi Negara*, Jakarta, 2012, hlm3.

³⁹ RDH Kosoemaatmadja, *Pengantar Kearah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 151

tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.⁴⁰

Amrah Muslimin berpendapat bahwa desentralisasi dibedakan menjadi

3 macam bentuk yaitu :

- Pertama. desentralisasi politik, merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dari daerah-daerah tersebut.
- Kedua. Desentralisasi fungsional, merupakan pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu kepentingan atau kebutuhan dalam masyarakat baik secara terikat maupun tidak pada daerah tertentu.
- Ketiga. Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*), merupakan pemberian hak dan kewenangan kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat minoritas untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.⁴¹

Penerapan desentralisasi sendiri tidak dapat dipisahkan dengan hadirnya daerah otonom. Suatu keniscayaan bagi pemerintah pusat untuk memberikan sebagian kekuasaannya kepada daerah yang berada pada tingkatan lebih rendah dengan konsep pemerintahannya untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri, yang tujuannya adalah untuk mensejahterakan rakyat di daerah tersebut.

2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos/autonomial*” yang berarti “peraturan sendiri” (*self-ruling*).

Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi

⁴⁰ *Ibid*, hlm 152.

⁴¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alqaprint, Bandung, 1986, hlm 34.

dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh entitas (pemerintahan sendiri). Otonomi secara etimologi berasal dari dua penggalan kata bahasa Yunani bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah). Juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri), *regeling* (perundangan), dan *bestuur* (pemerintahan).⁴²

Kajian klasik milik *Hoggart* menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *Independence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian *Hoggart*, *Samoff* menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh *Rosenbloom* yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatnya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.⁴³

Literatur Belanda mengatakan otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh *Van Vollenhoven* dibagi atas *zelfwetgeving*

⁴² Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Alfabeta Bandung, Bandung, 2014, hlm 13

⁴³ *Ibid*, hlm,15.

(membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelferchtspraak* (mengadili sendiri).⁴⁴

Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah berdasarkan bahasa dan literatur Belanda adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah (penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat).
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonomi adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonomi memiliki *actual independence*.⁴⁵

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang terkandung secara umum di dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan :

“ pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas

⁴⁴ Sarundajang, *Op.cit*, hlm,33.

⁴⁵ *Ibid*, hlm,35.

otonomi dan tugas pembantuan.” Ayat (5) : “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.” Dan ayat (6) : “ pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”

Otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam dua prespektif yaitu :

- Pertama, otonomi sebagai *Administratif Decentralization* yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*, otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan, tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
- Kedua, otonomi sebagai *Political Decentralization* yaitu melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan.⁴⁶

Otonomi Daerah mempunyai prinsip prinsip yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi nyata dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kota, sedangkan pada daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan,

⁴⁶ Victor M Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.62.

kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah pusat kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah pusat dan daerah kepada kepala desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁴⁷

Otonomi daerah sebagai sebuah kebijakan politik bagi tercapainya sistem dan tata susunan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang memadai dalam upaya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat daerah. Kebijakan otonomi daerah memiliki nilai positif seperti : mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang memungkinkan (*citizen participation*), pemberdayaan politik lokal (*empowerment local politics*), kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal, memungkinkan kompetisi yang sehat antar daerah, menghindari monolitik kebijakan, dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tersebar.⁴⁸

Perkembangan dari otonomi daerah dapat dilakukan setidaknya dengan dua syarat yang harus dipertimbangkan, yakni : pertama, diberikan

⁴⁷ *Ibid*, hlm72.

⁴⁸ Hery Susanto, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, Milenium Publisher, Jakarta, 2004, hlm109-110

wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. Kedua, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan.⁴⁹

Syaukani merumuskan bahwa visi otonomi daerah itu didalam tiga ruang lingkup yang utama yaitu : politik , ekonomi serta sosial dan budaya. Tiga ruang lingkup tersebut dijelaskan sebagai berikut.

- 1) Bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokrasi maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik.
- 2) Bidang ekonomi, otonomi disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintahan daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya.
- 3) Bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.⁵⁰

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan dalam menyelenggarakan otonomi daerah memiliki hak sebagai berikut :

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- 2) Memilih pemimpin daerah.

⁴⁹ H.A.W widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm 7.

⁵⁰ Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm XIV

- 3) Mengelola aparatur daerah.
- 4) Mengelola kekayaan daerah.
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 22 menyebutkan bahwa otonomi daerah mempunyai kewajiban yaitu:

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan NKRI.
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- 6) Menyediakan fasilitas kesehatan.
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- 8) Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- 10) Melestarikan lingkungan hidup.
- 11) Mengelola administrasi kependudukan.
- 12) Melestarikan nilai sosial budaya.
- 13) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

E. Tinjauan Umum Penataan Ruang

1. Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang

D.A Tisnaadmidjaja berpendapat yang disebut dengan ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak.⁵¹

⁵¹ D.A Tisnaadmidjaja, *Penataan Pembangunan*, Nusa Media, Bandung, 1997, hlm.6.

Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang atau susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.

Penataan ruang, sesuai dengan asas dan tujuannya adalah mewujudkan keserasian pemanfaatan sumber daya alam dan kepentingan kesejahteraannya, harus dilaksanakan sejalan dengan tatanan nilai masyarakatnya yang arif terhadap etika lingkungan, pemasyarakatan penataan ruang harus dianggap sebagai suatu proses belajar sosial secara berkesinambungan dalam seluruh sistem yang ada.⁵²

2. Tugas dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dibidang Penataan Ruang

Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1) didalam Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan : Pasal 27 ayat (1) “Gubernur Kepala Daerah menyelenggarakan penataan ruang wilayah provinsi”. Pasal 28 ayat (1) “ Bupati/Walikota Kepala Daerah menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota. Yang dimaksud dengan menyelenggarakan penataan ruang adalah

⁵² Friedman J, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm, 12.

kewenangan untuk melakukan kegiatan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan adanya UU nomor 22 Tahun 1999, maka kewenangan Kepala Daerah dalam penataan ruang ini harus mendapat pengesahan dari DPRD sebagai fungsi legislatif dan pengawasan pemerintah⁵³. Berkaitan dengan fungsi legislasi dan pengawasan tersebut maka tugas dan tanggung jawab DPRD dalam penataan ruang di daerah adalah :

1. DPRD bersama dengan Kepala Daerah merupakan tolak ukur dan indikator kinerja pemanfaatan ruang, seperti mampu mempertahankan kawasan lindung, menetapkan dan menambah ruang keterbukaan hijau, mampu mengarahkan kegiatan budidaya produktif, mampu mengarahkan kegiatan penduduk, masyarakat sesuai dengan fungsi dan peruntukan ruang.
2. DPRD membahas secara terbuka rancangan PERDA tentang Rencana Tata Ruang.
3. DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan penyusunan Tata Ruang dengan mengikutsertakan peran masyarakat seluas-luasnya, pelaksanaan transparansi dan penertiban pelanggaran tata ruang, pelaksanaan pengawasan dan penertiban pelanggaran tata ruang.
4. DPRD memprakarsai dan menyetujui kerjasama penataan ruang, rencana pembangunan kawasan perbatasan dan pengawasan pembangunannya.

Rencana tata ruang menjadi salah satu bagian dari laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat melalui DPRD.⁵⁴

3. Tugas dan Wewenang Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang

⁵³ Uton Rustam Harun, *Op.cit*, hlm 183.

⁵⁴ *Ibid*, hlm.184

Tugas negara dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi dua hal yaitu (a) *police making*, yaitu penentuan haluan negara; (b) *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara.⁵⁵ Negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah pusat dan daerah. Penyelenggaraan penataan ruang itu dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁶ Wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan penataan ruang menurut Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 8 ayat (1) meliputi :

- 1) Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi dan kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional.
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional.
- 4) Kerja sama penataan ruang antar negara dan pemfasiliasan kerja sama penataan ruang antar provinsi.

Wewenang Pemerintah Daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang menurut Pasal 10 ayat (1) :

- 1) Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah [rovinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi.
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan startegis provinsi.
- 4) Kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerjasama penataan ruang antar kabupaten/kota.

⁵⁵ Ridwan HR, *Hukum Adminstrasi Negara*, Raja Gafindo Persada, Jakarta,2017, hlm,13.

⁵⁶ Friedman J, *Op.Cit*, hlm21.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang menurut Pasal 11 ayat (1) :

- 1) Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- 4) Kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Wewenang Pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota menurut Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- 1) Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- 2) Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.