

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dimana daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan.⁹

Dalam konteks otonomi daerah, otonomi yaitu memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam NKRI.¹⁰ Dalam katannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Artinya otonomi daerah adalah daerah yang memiliki

⁸Anonim, http://www.wikipedia.com.org/wiki/otonomi_daerah, diunduh pada hari Jumat, 5 Januari 2018, jam 15.00 WIB

⁹Elvie Dyah Fitri, dkk, implementasi kebijakan tata ruang wilayah dalam mewujudkan pembangunan kota berkelanjutan, jurnal administrasi publik, Vol. 2, hal. 217

¹⁰Restu Agung, Undang-Undang Otonomi Daerah, Jakarta, 1999. hal 11

legal self sufficiency yang bersifat *self government* yang diatur oleh *own laws*.¹¹ Dapat diartikan juga bahwa Otonomi Daerah adalah “Hak wewenang dan kewajiban daerah untuk menatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sedangkan Daerah Otonom adalah “Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹²

Pada hakekatnya otonomi daerah adalah :

- a. Hak mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus rumah tangganya sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain baik secara vertikal maupun horizontal, karena daerah memiliki *actual independence*.

Maksud dan tujuan otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk membantu kepentingan bangsa secara keseluruhan. Melalui pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas atau wewenang oleh pusat ke daerah

¹¹Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan, hal 33

¹²*Ibid*, hal 27

diharapkan upaya upaya pemerintah mewujudkan cita-cita masyarakat yang baik, lebih adil dan lebih makmur akan mudah terealisasikan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah mempunyai hak-hak berupa mengatur dan mengurus rumah tanganya sendiri. Memilih pemimpin daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, mengatur pajak daerah dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerahnya, mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang berada di daerahnya, dan mendapatkan hak-hak lainnya yang diatur dalam Perundang-undangan.¹³

2. Desentralisasi spasial (ruang)

Desentralisasi spasial mencakup beberapa hal yaitu :

- a. Desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada, pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan.
- b. Desentralisasi yang meliputi wewenang baik itu wewenang politik maupun kewenangan birokrasi.

Pemerintah daerah memiliki wewenang dalam desentralisasi spasial (ruang) yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 14, yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

¹³Wiyono dan Isworo, Kewarganegaraan, Jakarta, Ganeca Exact, 2007. hal 23

3. Tujuan Otonomi Daerah

- a. Peningkatan pelayanan masyarakat.
- b. Pengembangan kehidupan demokratis.
- c. Keadilan Sosial.
- d. Pemerataan wilayah daerah.
- e. Mendorong pemberdayaan masyarakat.
- f. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat.

B. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut atas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah daerah di Indonesia terdiri dari pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dibantu oleh perangkat daerah.¹⁴

Menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur

¹⁴ Tim Visi Yustisia, 2015, *Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya*, Jakarta, PT Visimedia Pustaka.

penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah dan dewan perwakilan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi antara lain : 1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. 2) Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut wali kota. 3) Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. 4) Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil wali kota. 5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.¹⁵

3. Tugas dan wewenang Kepala Daerah

Tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut : 1) Memimpin

¹⁵Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 104.

penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. 2) Mengajukan rencana Perda. 3) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda kepada DPRD.¹⁶

4. Kewenangan Dan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Tujuan dari peletakan kewenangan dan penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evakuasi pada semua aspek pemerintahan. Pengaturan kewenangan tersebut tidak berdasarkan pendekatan sektor, departemen, dan lembaga pemerintah non departemen, tetapi berdasarkan pembedaan kewenangan. Rincian kewenangan berbeda-beda diagregasikan untuk menghasilkan kewenangan yang setara/setingkat antar bidang tanpa mengurangi bobot substansinya.¹⁷

5. Kewenangan pemerintah daerah dalam penataan tata ruang wilayah

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri dan tentang rencana tata ruang wilayah suatu daerah telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹⁶*Ibid*, hlm 105.

¹⁷Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solohin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 33.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi :

- a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota.
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- d. Kerja sama penataan ruang antar kabupaten/ kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota meliputi :

- a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota.
- b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan :

- a. Penetapan kawasan strategis kabupaten/kota.
- b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud di atas, pemerintah daerah kabupaten/kota :

- a. Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

b. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.¹⁸

C. Tata Ruang Wilayah

1. Pengertian Tata Ruang

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, bahwa ruang itu adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara. Termasuk ruang dalam bumi yang menjadi satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.¹⁹ Pengertian tata ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah wujud ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem sarana dan prasarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi yang secara hirarki memiliki hubungan fungsional.²⁰ Sedangkan penataan ruang adalah suatu sistem proses penataan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.²¹

Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional, dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).²²

¹⁸Anonim, Penataan Ruang, <http://www.penataanruang.com/tugas-dan-wewenang.html>, diunduh pada hari Jumat, 5 Januari 2018, jam 16.30 WIB

¹⁹Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

²⁰*Ibid*, Pasal 1 ayat 2 dan 3

²¹*Ibid*, Pasal 1 ayat 5

²²Yunus Wahid, 2014, Pengantar Hukum Tata Ruang, Jakarta, Prenamedia group

Dalam hukum tata ruang sebagian besar substansinya mengatur kebijakan penataan ruang mulai dari perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, sampai pada pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang adalah suatu sistem perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, penataan ruang merupakan kebijakan dinamis yang mengakomodasikan aspek kehidupan pada suatu kawasan, dimana setiap keputusan merupakan hasil kesepakatan berbagai pihak sebagai bentuk sinergi antar kepentingan.²³

2. Perencanaan tata ruang wilayah

Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan ruang dalam wujud struktur dan pola pemanfaatan ruang. Adapun maksud struktur pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentukan lingkungan secara hirarki dan saling berhubungan satu sama lain, sedangkan yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang adalah tata guna tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya. Rencana tata ruang merupakan produk kebijakan koordinatif berbagai pihak diantaranya pemerintah dan masyarakat, sehingga penyusunan harus berdasarkan pada data, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Menurut Conyer dan hills (1994) yang dikutip oleh Tarigan (2004, h.4) perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif

²³ Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Universitas Airlangga Press, 1996, hlm. 3

penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.

Asas dalam perencanaan tata ruang/penataan ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang :

1. Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.
2. Keselarasan atau keserasian adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.
3. Keberlanjutan adalah penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
5. Keterbukaan adalah penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi berkaitan dengan penataan ruang.

6. Kebersamaan dan kemitraan adalah penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
7. Perlindungan kepentingan hukum adalah penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
8. Kepastian hukum dan keadilan adalah penataan ruang diselenggarakan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
9. Akuntabilitas adalah penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggung jawabkan baik proses, pembiayaan, dan hasilnya.²⁴

Penataan Ruang , bahwa ketersediaan ruang itu tidak terbatas, bila pemanfaatan ruang diatur dengan baik kemungkinan besar terjadi efisiensi dalam pemanfaatan ruang dan penurunan kualitas ruang serta dapat mendorong kearah adanya ketidak seimbangan pembangunan antar wilayah. Oleh karena itu diperlukan penataan ruang untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan. Pengelolaan subsistem yang satu akan berpengaruh terhadap subsistem lainnya, yang pada akhirnya akan mempengaruhi sistem pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan. Pengaturan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan secara optimal dalam pelaksanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah harus

²⁴Herman Hermit, *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 68

sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian penataan ruang tidak bertentangan dengan rencana tata ruang wilayah yang sudah ditetapkan (Sastrowihardjo *et al*, 2001).

Dalam konteks pembangunan wilayah, perencanaan tata ruang wilayah sebagai salah satu bentuk intervensi atau upaya pemerintah untuk menuju keterpaduan pembangunan melalui kegiatan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang, guna mendorong dan mengendalikan pertumbuhan dan perkembangan pemanfaatan ruang suatu wilayah. Hal ini dipandang strategis mengingat bahwa kondisi pemanfaatan ruang di suatu wilayah merupakan gambaran hasil akhir dari interaksi antara aktivitas manusia dan alam lingkungannya (Sastrowihardjo *et al*, 2001).

3. Kedudukan RTRW Kota Dalam Sistem Penataan Ruang dan Perencanaan Pembangunan Nasional

Pembentukan Peraturan Daerah berjalan setelah adanya desentralisasi diberlakukan dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan kemudian diubah dengan adanya UU No. 23 Tahun 2014 dan ada perubahan ke dua UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan Rencana umum tata ruang merupakan perangkat penataan ruang wilayah yang disusun berdasarkan pendekatan

wilayah administratif yang secara hierarki terdiri atas RTRW nasional, RTRW provinsi, dan RTRW kabupaten/kota.²⁵

Kedudukan rencana tata ruang wilayah (RTRW) mencakup rencana umum tata ruang yang merupakan perangkat penataan ruang wilayah yang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif yang secara hierarki terdiri atas RTRW nasional, RTRW provinsi, dan RTRW kabupaten/kota.

Penjabaran rencana tata ruang wilayah (RTRW) mencakup : a) Rencana umum tata ruang nasional adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah nasional yang disusun guna menjaga integritas nasional, keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah dan antar sektor, serta keharmonisan antar lingkungan alam dengan lingkungan buatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. b) Rencana umum tata ruang provinsi adalah rencana kebijakan operasional dari RTRW Nasional yang berisi strategi pengembangan wilayah provinsi, melalui optimasi pemanfaatan sumber daya, sinkronisasi pengembangan sektor, koordinasi lintas wilayah kabupaten/kota dan sektor, serta pembagian peran dan fungsi kabupaten/kota di dalam pengembangan tata ruang wilayah secara keseluruhan. c) Rencana umum tata ruang kabupaten/kota adalah penjabaran RTRW provinsi ke dalam kebijakan dan strategi pengembangan wilayah kabupaten/kota yang sesuai dengan fungsi dan peranannya di dalam

²⁵Ari Dahfid, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Hukum Bisnis dan Investasi Volume 9 Nomor 1*, November 2017, Fakultas Hukum Universitas Maranatha Christian, Bandung, hlm. 36

rencana pengembangan wilayah provinsi secara keseluruhan, strategi pengembangan wilayah ini selanjutnya dituangkan ke dalam rencana struktur dan rencana pola ruang operasional.

Dalam operasionalnya rencana tata ruang dijabarkan dalam rencana tata ruang yang disusun dengan pendekatan nilai strategis kawasan dan kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat dapat mencakup hingga penetapan.²⁶

4. Peraturan Daerah Dalam Perencanaan Tata Ruang Wilayah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan

²⁶Anonim, <http://www.penataanruang.com/rtrw-kota.html>, diunduh pada hari Jumat, 5 Januari 2018, jam 17.00 WIB

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.²⁷

Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. Memihak kepada rakyat banyak.
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya.

Sedangkan tujuan utama dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.²⁸

Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Pembentukan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang terdiri dari kejelasan tujuan, kelembagaan pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, kedayagunaan dan

²⁷Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 131-132

²⁸*Ibid*, hlm. 133

kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Muatan suatu peraturan daerah yang baik harus mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan, atau secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rencana peraturan daerah.

Proses penetapan suatu peraturan daerah dilakukan dengan penetapan sebagai berikut :

- a. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD kepada Bupati, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah.
- b. Penyampaian rancangan peraturan daerah oleh pimpinan DPRD kepada Bupati, dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama diberikan.
- c. Rancangan peraturan daerah ditetapkan Bupati paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan tersebut mendapat persetujuan bersama.

Peraturan daerah yang sudah ditetapkan atau dinyatakan sah disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan-kepentingan umum dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Untuk mewujudkan pembangunan tata ruang wilayah yang optimal pada Kabupaten Ngawi telah dijelaskan di dalam bunyi pasal-pasal yang terdapat pada Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi No. 10 tahun 2011 tentang Perencanaan Tata Ruang Wilayah 2010-2030, dalam rentang waktu tersebut diharapkan dalam proses pembangunan tata ruang wilayah Kabupaten Ngawi selalu mengalami perkembangan dari tahun-ketahun sesuai dengan apa yang dijelaskan di dalam Perda tersebut.

5. Hak Masyarakat dalam Penataan Ruang Wilayah

Dalam UU No, 26 Tahun 2007 Pasal 60, disebutkan bahwa : Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang, pengumuman dan penyebarluasan tersebut dapat diketahui masyarakat, antara lain adalah dari pemasangan peta rencana tata ruang wilayah pada tempat umum, kantor, kelurahan, dan/atau kantor yang secara fungsional menangani rencana tata ruang tersebut. Masyarakat juga berhak menikmati pertambahan nilai ruang akibat penataan ruang yang terjadi, yang dapat berdampak langsung terhadap peningkatan ekonomi masyarakat, sosial, budaya, dan kualitas lingkungan.²⁹

6. Pertanian

Pertanian merupakan sektor yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat di Indonesia, baik dalam bidang perekonomian maupun di bidang lainnya. Penyediaan lapangan kerja, penyediaan panganekaragaman tanaman, kontribusi dalam mengurangi jumlah kemiskinan di masyarakat

²⁹Pasal 60, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

pedesaan dan perannya dalam nilai devisa negara. Dari sektor pertanian inilah yang masih memegang peranan penting dalam perekonomian di Indonesia.³⁰

a. Pengertian Pertanian

Pertanian adalah kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang dilakukan manusia untuk menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, sumber energi, dan untuk mengelola lingkungan hidupnya. Pertanian dalam arti luas mencakup kegiatan yang melibatkan pemanfaatan makhluk hidup (termasuk tanaman, hewan dan mikroba) untuk kepentingan manusia. Dalam arti sempit, pertanian adalah kegiatan pemanfaatan sebidang lahan untuk membudidayakan jenis tanaman tertentu, terutama yang bersifat semusim.

A.T Mosher mengartikan pertanian adalah suatu bentuk produksi khas, yang didasarkan pada proses pertumbuhan tanaman. Petani mengelola dan merangsang pertumbuhan tanaman dalam suatu usaha tani, sebagai kegiatan bisnis.³¹

b. Alih Fungsi Lahan

penggunaan lahan (*land use*), berbeda dengan penutupan lahan (*land cover*). Penggunaan lahan biasanya meliputi segala jenis kenampakan dan sudah dikaitkan dengan aktivitas manusia dalam memanfaatkan lahan,

³⁰ Anonim, <http://www.wordpress.com/pertanian>

³¹ Mosher, A.T., *Menggerakkan dan membangun Pertanian : Syarat-syarat mutlak membangun dan modernisasi*, Jakarta : Yasaguna, 1968. hal 19

sedangkan penutupan lahan mencakup segala jenis kenampakan yang ada di permukaan bumi yang ada pada lahan tertentu.

Menurut Malingreau, penggunaan lahan merupakan campur tangan manusia baik secara permanen maupun secara bertahap terhadap lahan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan, baik kebutuhan kebendaan, ekonomi maupun gabungan keduanya. Penggunaan lahan merupakan unsur penting dalam perencanaan wilayah, bahkan sebagai faktor penting dalam perencanaan tata ruang wilayah dalam suatu daerah adalah perencanaan penggunaan lahan.³²

Menurut Lestari, alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi lahan sebagian atau seluruhnya pada kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkat tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.³³

³² Malingreau, Ritohardoyo, *Penggunaan dan Tata Guna Lahan*, Yogyakarta , 2002. hal 9

³³ Muastofa, Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian di kabupaten demak, (universitas diponegoro semarang, 2011).

7. Industri

a. Pengertian Industri

Industri merupakan salah satu kegiatan ekonomi yang cukup strategis untuk meningkatkan pendapatan dan perekonomian masyarakat secara cepat yang ditandai dengan meningkatnya penyerapan tenaga kerja. Potensi industri telah memberikan sumbangan bagi perekonomian di Indonesia melalui barang dan jasa yang dihasilkan, disisi lain perkembangan industri juga memunculkan permasalahan yang cukup serius karena diakibatkan dari limbah hasil produksi.

b. Jenis Industri

Berikut beberapa Jenis Industri :

1. industri berdasarkan bahan baku

- a. Industri Ekstraktif, yaitu industri yang bahan bakunya diperoleh langsung dari alam, contoh : industri pertanian, perikanan, dan hasil kehutanan.
- b. Industri Non ekstraktif, yaitu industri yang mengolah lebih lanjut hasil industri lain. Contoh : industri kain.
- c. Industri Fasilitatif, yaitu industri yang menjual jasa layanan untuk keperluan orang lain, Contoh : Perbankan, perdagangan, angkutan, dan pariwisata.

2. Industri Berdasarkan Produk yang dihasilkan.

- a. Industri Primer, yaitu industri yang menghasilkan barang atau jasa yang tidak perlu pengolahan lebih lanjut. Benda hasil produksi dapat dinikmati secara langsung, contoh : industri konveksi, industri makanan dan minuman.
- b. Industri sekunder, yaitu industri yang menghasilkan barang yang membutuhkan pengolahan lebih lanjut sebelum dinikmati atau digunakan, contoh : industri tekstil, industri baja.
- c. Industri Tersier, yaitu industri yang hasilnya tidak berupa barang atau benda yang dapat digunakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Melainkan berupa jasa layanan yang dapat mempermudah atau membatu kebutuhan masyarakat. Contoh : industri angkutan, industri perbankan.

8. Perdagangan

a. Pengertian Perdagangan

Perdagangan dalam Pasal 3 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) adalah membeli barang untuk dijual kembali dalam jumlah banyak dan sedikit, masih berupa bahan atau sudah jadi. Perbuatan dalam Pasal ini hanya meliputi perbuatan membeli tidak meliputi perbuatan menjual.³⁴

Menurut Marwati Djoened, Perdagangan adalah kegiatan ekonomi yang mengaitkan antara para produsen dan konsumen. Sebagai kegiatan

³⁴ Abdulkadir Muhammad, Hukum Perusahaan Indonesia, cet 4, Bandung : PtbCitra Aditya Bakti, 2010. hal 13

distribusi, perdagangan menjamin peredaran, dan penyediaan barang melalui mekanisme pasar.

Menurut Bambang Utoyo, perdagangan merupakan salah satu jenis kegiatan perusahaan karena menggunakan faktor-faktor produksi (sumber daya) untuk menyediakan atau mengangkat pelayanan umum.

Perdagangan dibedakan menjadi dua macam yaitu perdagangan nasional dan perdagangan internasional. Menurut jenis barang dan tempatnya yang diperdagangkan diantaranya :

1. Perdagangan barang yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan kebutuhan manusia, seperti sektor pertanian, pertambangan.
2. Perdagangan di luar negeri.
3. Perdagangan dalam negeri.
4. Perdagangan meneruskan, yaitu perdagangan yang mendatangkan barang dari luar negeri untuk dijual kembali di dalam negeri.