

PENGGUNAAN DISKRESI OLEH KEPALA DAERAH DALAM BIDANG PENATAAN RUANG

Erma Ekawati Purnama

Universitas Gadjah Mada

erma.ekawati.purnama@mail.ugm.ac.id

Retno Widodo Dwi Pramono

Universitas Gadjah Mada

pramono.wid@ugm.ac.id

Abstract

Spatial planning as mandated by Law No.26 of 2007 covers several programs and activities including planning and controlling. The results of the Planning, namely: the general plan, also known as the Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW); and a detailed plan, namely the Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). In principle, the RDTR plays a role in the operation of the RTRW and becomes the most important reference for controlling the implementation of development in the regions in directing investment through licensing. The problem is, until now there are very few RDTRs that have been compiled and determined so that in the context of licensing development, local governments must exercise some discretion. This paper explores the benefits for using discretion on local spatial planning when there is a gap on a system of rules, that must be filled immediately for the local government permit process as an instrument of spatial control for investment. According to Law No. 30 year 2014 on government administration, regional heads can use the discretion. By using empirical legal research, it concludes that the use of the discretion could be possible, and prospective for improved spatial planning order through establishing urban laws to achieves orderly spatial planning.

Keywords: *discretion, spatial planning, building permit moratory.*

Intisari

Penataan Ruang yang diamanatkan melalui UU No.26 Th.2007 mencakup beberapa program dan kegiatan termasuk perencanaan, dan pengendalian. Penjabaran amanat dilakukan melalui penetapan peraturan secara berjenjang, yang memuat hasil dari Perencanaan yaitu: rencana umum yakni Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW); dan rencana rinci yakni Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Secara prinsip, RDTR berperan dalam operasionalisasi dari RTRW dan menjadi acuan terpenting bagi pengendalian pelaksanaan pembangunan di daerah dalam mengarahkan investasi melalui perizinan. Permasalahannya, hingga kini RDTR yang telah tersusun dan ditetapkan masih sangat sedikit sehingga dalam rangka perizinan pembangunan, pemerintah daerah harus melakukan suatu diskresi. Penelitian ini menggali manfaat penggunaan diskresi oleh kepala daerah dalam penataan ruang karena ketiadaan RDTR. UU No.30 Th.2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan peluang penggunaan diskresi. Melalui metode penelitian empiris, disimpulkan bahwa penggunaan diskresi dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan akibat ketiadaan RDTR, sepanjang

lingkup dan tujuan diskresi memenuhi ketentuan dalam UU No.30 Th.2014, dan bermanfaat dalam hal perbaikan kinerja melalui *urban law*. Pembahasan praktik diskresi di daerah menggunakan contoh penerbitan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Penerbitan Izin Hotel, Apartemen, dan Kondotel.

Kata Kunci: diskresi kepala daerah, penataan ruang, moratorium.

A. Pendahuluan

Pengendalian pemanfaatan ruang di dunia mengenal *regulatory system* dan *discretionary system*,¹ yang dibedakan berdasarkan jenis rencana yang digunakan. *Pertama, discretionary system*, memberikan peluang bagi pemerintah setempat dalam mempertimbangkan penerbitan keputusan atas perizinan dari permohonan pembangunan, yang diberikan berdasarkan rencana tata kota yang berlaku, dan/atau mempertimbangkan aspek lain yang dianggap penting oleh pejabat tata kota.² Keberhasilan implementasi *discretionary system* diterapkan dalam penataan ruang di Inggris.

Kedua, regulatory system, merupakan implementasi sistem penataan ruang yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berhasil diterapkan di Amerika Serikat, melalui peraturan zonasi (PZ) sebagai peraturan perundang-undangan dasar rencana penataan ruang untuk menjamin hak setiap warga negara dalam melakukan pemanfaatan lahannya.

Berdasarkan peninjauan dari prinsip penerapan hukumnya, maka *regulatory system* ini setara dengan pelaksanaan penataan ruang di Indonesia yang dilaksanakan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.³

Berdasarkan undang-undang ini bahwa setiap pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di daerah harus berdasarkan pada PZ yang ditetapkan dalam peraturan daerah tersendiri, dan merupakan tindak lanjut peraturan

1 Korlena *et. al.*, "Zoning Regulation as Land Use Control Instrument", *Jurnal Forum Teknik* 33, no.3 (September 2010): 132.

2 *Ibid.*

3 Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tercantum ketentuan bahwa penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).⁴ Sebagai instrumen operasional RTRW, kedudukan RDTR bagi daerah kabupaten/kota di Indonesia menjadi penting. Setiap orang yang akan melaksanakan pemanfaatan ruang di daerah diwajibkan menaati RTRW sebagai pedoman pembangunan dan pemanfaatan ruang.

Pada satu sisi, implementasi *regulatory system* berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 berupa perintah undang-undang bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah tentang RDTR dan PZ. Bahwa RTRW kabupaten/kota dan RDTR beserta PZ terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari menteri setelah mendapatkan rekomendasi gubernur. Namun di sisi lain, perintah tersebut tidak diiringi dengan pengaturan konsekuensi bagi daerah yang tidak memenuhi batas waktu penetapannya.⁵

Hal inilah yang menjadi “celah” bagi daerah untuk tidak segera menyusun dan/atau menetapkannya, sehingga dalam tataran praktik, pengendalian pemanfaatan ruang melalui sistem perizinan yang selama ini terlaksana di daerah mirip dengan *development control* di Inggris yang menganut *discretionary system*.⁶

Pemerintah menyerahkan pengaturan RDTR dan PZ kepada pemerintah daerah menurut kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan penyerahan kewenangan tersebut, pemerintah daerah didorong meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerahnya melalui investasi secara mandiri dalam kerangka otonomi daerah.⁷ Pembangunan investasi di daerah dalam praktiknya tidak dapat serta merta memberikan perizinan mengacu pada ketentuan dalam RTRW kabupaten/kota karena sifatnya merupakan rencana umum tata ruang. Padahal, perangkat operasional dalam penerbitan perizinan adalah rencana rinci tata ruang yaitu RDTR

4 Sebagaimana diatur dalam Pasal 14 jo. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

5 Pasal 78 ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 “semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan”.

6 Korlena, Achmad Djunaedi, Leksono Probosubanu, and Nurhasan Ismail. “Zoning Regulation as Land Use Control Instrument: Lesson Learned from United States of America and Singapore.” *Jurnal Forum Teknik*, Vol. 3, no. 3. (2010): 115.

7 Sjafrizal, *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan* (Rajawali Pers: Jakarta, 2017), 115

kabupaten/kota. Permasalahannya, saat ini tercatat kurang dari 5% daerah kabupaten/kota di Indonesia yang telah menetapkan peraturan daerah tentang RDTR.⁸

Gap antara harapan (*das Sollen*) dengan realitas (*das Sein*) terbentuk dalam situasi ini. RTRW dapat berguna sebagai pedoman yang ideal bagi pelayanan publik khususnya perizinan (*das Sollen*) yang nantinya digunakan dalam penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi di daerah. Kenyataannya, pelaksanaan RTRW di daerah masih banyak yang belum ideal (*das Sein*).

Daerah kabupaten/kota yang belum memiliki peraturan daerah RDTR akhirnya sekedar merujuk peraturan daerah tentang RTRW dalam memroses perizinan pemanfaatan ruang. Rujukan masih bersifat makro sehingga persetujuan pemanfaatan ruang di daerah masih memerlukan keputusan dari pembahasan tim koordinasi pemerintah daerah.⁹ Keputusan tim ini kemudian menjadi dasar pertimbangan utama dalam rangka proses perizinan.¹⁰

Salah satu daerah yang mengalami *gap* ini adalah Kabupaten Sleman. Salah satu penelitian sebelumnya yang dilandasi inkonsistensi implementasi *regulatory system* terhadap proses penyusunan RDTR di Kabupaten Sleman.¹¹ Menghasilkan temuan bahwa implementasi *regulatory system* di Kabupaten Sleman dari sisi proses penyusunannya dikatakan belum berhasil. Dukungan peningkatan kualitas (SDM dan proses) dalam proses penyusunan agar RDTR dapat segera ditetapkan menjadi peraturan daerah sangat diperlukan. Tanpa penetapan sebagai peraturan daerah, maka tidak terdapat kepastian hukum

8 Kompas.com, "Hanya 2,2 Persen RDTR yang Sudah Berbentuk Perda", <https://properti.kompas.com/read/2018/06/08/214045821/hanya-22-persen-rdtr-yang-sudah-berbentuk-perda->, (diakses 12 Maret 2020).

9 Lihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 2017 tentang Koordinasi Penataan Ruang Daerah, Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah adalah tim *ad-hoc* yang dibentuk untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang di daerah provinsi dan di daerah kabupaten/kota, dan mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas gubernur dan bupati/wali kota dalam pelaksanaan koordinasi penataan ruang di daerah. Tugas Tim meliputi: perencanaan tata ruang; pemanfaatan ruang; dan pengendalian pemanfaatan ruang.

10 Hetik, Retno Widodo, and Widyasari H. N., "Permasalahan Proses Penyusunan Peraturan Zonasi Sebagai Regulatory System di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman" (Thesis, Universitas Gadjah Mada, 2017).

11 *Ibid.*

dalam penataan ruang.¹²

Sebagai penanggung jawab pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di wilayahnya, secara teoretis, kepala daerah dimungkinkan memiliki area diskresi administratif: baik itu untuk menerapkan peraturan atau untuk melaksanakan tugas pada saat tidak terdapat peraturan.¹³ Dalam kondisi ini, dari perspektif perencanaan wilayah dan kota dimungkinkan penggunaan diskresi.¹⁴

Diskresi di Indonesia secara formal diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini memberikan kesempatan penggunaan diskresi oleh kepala daerah.

Diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan, yang dilakukan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan syarat kondisi peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

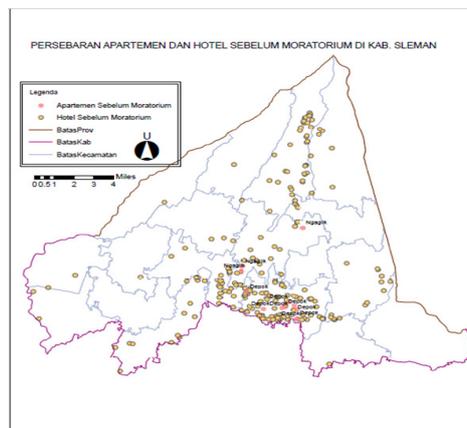
Diskresi oleh kepala daerah yang dilaksanakan di Kabupaten Sleman tampaknya menjadi tindakan yang dilakukan sebagai upaya merespons fenomena permasalahan dalam pembangunan investasi swasta di daerah yang dilakukan dengan cara menetapkan penghentian sementara (moratorium) penerbitan izin. Fenomena dimaksud berupa aduan masyarakat terkait pembangunan apartemen, hotel dan kondotel di wilayah Kabupaten Sleman.

Gambar Persebaran Objek Pembangunan Investasi Swasta berupa Hotel dan Apartemen antara Tahun 2014-2015:

12 Amran Suadi dalam Ayu, Isdiyana Kusuma, "Kepastian Hukum Penguasaan Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu", *Jurnal Mimbar Hukum* 31, no. 3 (Oktober, 2019): 338-351.

13 Forsyth, Ann, "Administrative Discretion and Urban and Regional Planners Values", *Journal of Planning Literature* 14, no.1 (1999): 6

14 Dalam lingkup hukum administrasi negara dikenal "*pouvoir discretionnaire*" atau "*freies ermessen*" atau asas diskresi, yaitu adanya kebebasan dan kewenangan terhadap tindakan yang akan dilakukan dan kebebasan untuk memilih melakukan atau tidak tindakan tersebut



Sumber: Peneliti, 2019

Dalam kurun waktu tahun 2015 hingga tahun 2018 meningkat, 48 (empat puluh delapan) aduan dalam kurun waktu 4 tahun paling banyak terjadi di Kecamatan Depok sebanyak 32 (tiga puluh dua) kasus atau hampir 70% dari keseluruhan aduan yang ditangani.¹⁵ Aduan warga meliputi penolakan terhadap pembangunan; dan keluhan terhadap aktivitas dan indikasi gangguan lingkungan dalam pembangunan objek aduan.

Kemunculan berbagai aduan atas pembangunan investasi swasta memicu kekhawatiran warga dan menimbulkan gejolak di masyarakat.¹⁶ Tren penolakan terhadap pembangunan bangunan tinggi berakibat pada konflik sosial yang dilandasi alasan bahwa pembangunan apartemen berakibat dampak lingkungan dalam aspek ekonomi, sosial, ekologi, dan politik.¹⁷

Penelusuran terhadap penelitian terkait terdahulu, menemukan beberapa implementasi diskresi oleh kepala daerah di bidang penataan ruang. Implementasi diskresi antara lain di Kota Yogyakarta, dan di Kabupaten Badung, Provinsi Bali. Penerapan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 disimpulkan tidak efektif dan berpotensi memberi dampak negatif pembangunan investasi hotel yang lebih besar dibanding masa

15 Wawancara dengan Kepala Seksi Dokumen Lingkungan, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, 10 Desember 2019.

16 Ifada, "Tinjauan tentang Perizinan Pembangunan Apartemen". (Tesis, Fakultas Hukum UGM, 2017):35-45.

17 Sesanti, Ardiana Dewi, "JOGJA-KU(DUNE ORA) DIDOL:Manunggaling Penguasa dan Pengusaha dalam Kebijakan Pembangunan Hotel di Yogyakarta", STPN Press, Desember 2016:7-10.

sebelum moratorium.¹⁸ Dampak dimaksud yakni peningkatan konflik sosial, degradasi lingkungan, hingga persaingan bisnis yang tidak sehat. Hal ini menjadi penyebab rendahnya okupansi yang artinya penerimaan pajak hotel dan restoran juga tidak optimal.

Moratorium di Kota Yogyakarta ditengarai sebagai hasil akhir tekanan publik, yang akhirnya mendorong Pemerintah Kota menginisiasi kebijakan tersebut.¹⁹ Diskresi kepala daerah melalui moratorium hotel di Kota Yogyakarta belum efektif menekan pertumbuhan hotel.²⁰

Sementara itu penggunaan diskresi oleh kepala daerah di bidang penataan ruang di Kabupaten Badung, justru mempersempit amanat kebijakan diskresi Gubernur Bali. Substansi kebijakan Gubernur Bali perihal moratorium untuk membatasi pembangunan hotel dan kondotel, namun “diterjemahkan” oleh bupati melalui penetapan peraturan bupati mengenai standar minimal luas kamar hotel dan kondotel.²¹

Berbagai penelitian tersebut belum membahas bagaimana penggunaan diskresi di bidang penataan ruang di bidang penataan ruang dengan syarat kondisi peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas dilakukan.

Penggunaan diskresi melalui penetapan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Penerbitan Izin Hotel, Apartemen, dan Kondotel (Perbup Moratorium), diduga merupakan respons pemerintah daerah terhadap situasi penolakan pembangunan saat itu.

Penelitian ini bertujuan untuk menggali manfaat penggunaan diskresi kepala daerah dalam penataan ruang atas kondisi ketidaklengkapan peraturan daerah tentang RTRW tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas. Penelitian

18 Azzuhri, Syihab, “Politik Tata Ruang: Dinamika Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2013-2016”, (Skripsi, Universitas Brawijaya, 2017): 115-117.

19 SOLOPOS.com, “Hotel di Jogja: Tingkat Hunian di Bawah 70%, Haryadi Berencana Perpanjang Moratorium Izin Hotel” <https://www.solopos.com/hotel-di-jogja-tingkat-hunian-di-bawah-70-haryadi-berencana-perpanjang-moratorium-izin-hotel-708082>, diakses 16 Juni 2021.

20 Kompas.com, “Moratorium Hotel di Yogyakarta Tak Efektif”, 07/07/2014, 06:10 WIB <https://properti.kompas.com/read/2014/07/07/061034821/Moratorium.Hotel.di.Yogyakarta.Tak.Efektif> (diakses 19 November 2019).

21 Artaya, Ari, “Kewenangan Pemerintah Kabupaten Badung Dalam Pengendalian Perizinan Pembangunan Sarana Akomodasi Pariwisata,” *Udayana Master Law Journal* 5, no. 3 (2016): 543–58.

ini juga berusaha menggali kemungkinan penggunaan diskresi oleh kepala daerah apakah dapat mendukung implementasi pengendalian pemanfaatan ruang yang dilaksanakan dalam hal daerah mengalami ketiadaan RDTR dan PZ.

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum empiris,²² menciptakan makna dari data lapangan yang dikumpulkan melalui observasi lapangan, wawancara dengan informan dan partisipan, dilanjutkan analisis yang dilakukan terhadap jenis data sekunder yang berasal dari literatur berupa naskah, jurnal, buku, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian hukum lainnya, berita surat kabar, serta bahan non hukum terkait diskresi moratorium oleh kepala daerah di Kabupaten Sleman dalam kurun waktu antara tahun 2015 hingga 2020. Hasil analisis disajikan secara deskriptif kualitatif.

B. Peluang Diskresi di Bidang Penataan Ruang di Daerah

Masalah klasik berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang di daerah yaitu ketiadaan rencana rinci tata ruang yakni RDTR. Dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tercantum amanat penetapan rencana rinci tata ruang dalam peraturan daerah kabupaten. Tercantum juga ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang diatur dengan peraturan Menteri.

Penelusuran terhadap peraturan turunan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, pengaturan mengenai penyusunan RDTR ditemukan dalam Permen PU Nomor 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Retail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota, yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota.

Dari materi muatannya, tidak dijumpai satu pasal pun yang mengatur mengenai batas waktu yang harus dipenuhi oleh daerah untuk menyelesaikan penyusunan dan penetapan RDTR. Hal ini menjadi celah besar dalam

²² Dewata, *et al.*, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017): 53.

penyelenggaraan penataan ruang di daerah, dan berpotensi menimbulkan permasalahan. Sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia belum menetapkan peraturan daerah tentang RDTR sebagai instrumen operasional RTRW.

Inilah yang menciptakan celah antara harapan (*das Sollen*) dengan kenyataan (*das Sein*). RTRW yang berguna sebagai pedoman yang ideal bagi pelayanan publik khususnya perizinan karena digunakan dalam penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi di daerah, nyatanya dalam pelaksanaan di daerah masih belum ideal karena RDTR dan PZ yang belum ditetapkan oleh pemerintah daerah. Eksistensi peraturan daerah tentang RDTR juga berfungsi untuk merencanakan lebih rinci pola penggunaan lahan dan sistem jaringan jalan, sehingga implementasi di masa mendatang dapat diantisipasi sejak dini.

Kesulitan apa yang dihadapi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang di daerah? Hal ini tidak lepas dari, *pertama*, keterkaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan,²³ yakni karena kewenangan daerah kabupaten/kota berada pada hierarki terendah, sehingga dalam penyusunan peraturan daerah harus berdasarkan pada dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Artinya, jika dalam masa penyusunan rancangan peraturan daerah, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terdapat perubahan, dan/atau pencabutan substansi tertentu, maka rancangan peraturan daerah harus kembali disesuaikan dengan materi muatan dalam perubahan, atau pencabutan tersebut. Sementara itu, belum tentu substansi materi muatan peraturan daerah itu sendiri telah selesai pembahasannya, akibatnya, terjadi inefisiensi karena pembahasan rancangan peraturan daerah sangat mungkin diulang-ulang.

Kedua, peraturan daerah di bidang penataan ruang harus mengakomodasi sifat komplementer dari sistem penataan ruang. Artinya, antara RTRN hingga RDTR saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya. Dengan demikian, muatan materi yang dimiliki harus detail, cermat, dan selaras baik dengan substansi tata ruang daerah lain yang berbatasan maupun dengan arahan tata ruang pusat.

23 Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Sehingga penyusunan harus dilakukan berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.²⁴ Aspek teknis penataan ruang juga sangat dibutuhkan kecermatannya dalam merumuskan materi muatan yang memerlukan kehati-hatian misalnya arahan tata ruang yang memerlukan peta.

Kecermatan penyusunan peta dalam skala tertentu (dalam RDTR digunakan peta dengan skala 1:5.000), sangat perlu memperhatikan tingkat kedalaman, dan disusun berdasarkan prinsip penyusunan peta. Terlebih karena RDTR sebagai rencana rinci harus menyajikan peta yang mudah dibaca untuk sekaligus menghindari multi-interpretasi. Pembuatan peta pun harus melalui beberapa tahapan persetujuan secara berjenjang dari daerah kepada pemerintah pusat. Faktanya biaya pembentukan sebuah produk hukum di daerah memang besar, apalagi untuk sebuah produk RDTR yang memerlukan pembahasan secara rinci dan melibatkan banyak *stakeholder*.

Menurut pendapat Thomas²⁵ bahwa dalam rangka mengarusutamakan kerangka “*regulatory system*” sebagaimana rezim Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, sistem perencanaan tata ruang harus memenuhi kondisi (1) efektif; (2) efisien; dan (3) simpel. Dalam konteks ini efektif dapat diukur melalui efektivitas waktu, efisien dapat diukur melalui efisiensi biaya. Melihat realitas penyelenggaraan RTRW di daerah, jika efisiensi biaya dan efektivitas waktu penetapan peraturan daerah tentang RDTR di daerah ditetapkan sebagai target kinerja maka hal tersebut tidak dapat diberlakukan/tidak dapat diimplementasikan, sebab tidak dapat terpenuhi.

Sedangkan simpel, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, dapat diukur melalui materi muatan yang mudah dipahami namun tidak mudah terjadi multi-interpretasi.

Untuk menghasilkannya, diperlukan kerja sama/keterlibatan perencana (*planner*) dan perancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*). Hal ini bertujuan agar Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik diterapkan dalam penyusunan peraturan daerah tentang RDTR

24 Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

25 Keith, Thomas, *Development Control: Principles and Practice* (London: Routledge, 1997): 11-13.

sejak awal. Sayangnya pola rekrutmen aparatur sipil negara saat ini, masih belum dapat mencukupi jumlah *planner* dan *legislative drafter* yang *qualified* di daerah dari kuantitas maupun kualitas. Kondisi lainnya yang dapat menjadi gambaran, sebagaimana yang terjadi di beberapa daerah saat ini, sementara pemerintah pusat melahirkan kebijakan “*ease of doing business*” pemerintah di level daerah justru tidak atau belum berani menerima investasi yang masuk dengan alasan bahwa aturannya belum atau tidak jelas.²⁶ Sebagai contoh penerapan moratorium atau penghentian sementara terhadap perizinan investasi akomodasi wisata di yang dilakukan di Kabupaten Sleman.

Hubungan antara peraturan perundang-undangan dengan penyelenggaraan penataan ruang yakni peraturan perundang-undangan pada dasarnya penting untuk menghadirkan kepastian hukum dalam pelaksanaan penataan ruang itu sendiri.²⁷ Jika peraturan daerah tentang RDTR tidak ditetapkan, terjadi kekosongan hukum dan dikhawatirkan tidak dapat dihadirkan kepastian hukum dalam pelaksanaan penataan ruang. Dengan realitas kondisi di atas, dapat dikatakan bahwa pengarusutamaan “*regulatory system*” di Indonesia belum optimal.

Hal ini karena penentuan status fungsi ruang yang dimohonkan masih belum jelas apakah blok/zona peruntukan telah masuk dalam kriteria yang ditentukan dalam PZ. Sementara PZ sebagai aturan, baik mengenai persyaratan pemanfaatan ruang maupun ketentuan pengendaliannya, belum dapat digunakan, oleh karena itu masih diperlukan rekomendasi tim koordinasi penataan ruang daerah sebagai dasar penerbitan perizinan investasi.

Efektivitas hukum penataan ruang sendiri pada akhirnya dipertanyakan, sebab ketiadaan RDTR di daerah memicu permasalahan hukum, misalnya muncul penolakan dari masyarakat terhadap pembangunan investasi oleh investor karena isu daya dukung dan daya tampung lingkungan, dan lokasi pembangunan investasi yang *sprawl* (tidak terarah) dinilai mengancam eksistensi lahan pertanian.

26 Fitri N. Heriani, “Masalah Perizinan Masih Jadi Hambatan Sektor Investasi”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dd49476c5b64/masalah-perizinan-masih-jadi-hambatan-sektor-investasi/>, (diakses 20 Desember 2019).

27 Karyoedi, Mochtar, “Aspek Legal dalam Penataan Ruang”, *Jurnal PWK*, No.17, (Februari, 1995): 2-3.

Dalam kondisi seperti ini pemerintah daerah ditempatkan pada persimpangan kepentingan, dalam arti pemerintah daerah harus menentukan prioritas, atau melakukan terobosan sebagai sebuah tindakan yang diperlukan sebagai solusi yang adil bagi masyarakat.

Peraturan daerah tentang RDTR menjadi kunci dalam perizinan investasi di daerah agar penataan ruang di daerah dilaksanakan secara adil bagi masyarakat, dan tujuan penataan ruang itu sendiri akan tercapai. Dengan fenomena ketiadaan peraturan daerah tentang RDTR dalam penyelenggaraan penataan ruang di daerah, menjadi tantangan tersendiri dalam pengelolaan daerah perkotaan di Indonesia.²⁸

Berkaitan dengan dampak atas ketiadaan peraturan daerah tentang RDTR, maka kepala daerah memiliki tanggung jawab melakukan pengendalian pembangunan²⁹ sesuai dengan kewenangannya yang bertujuan agar penyelenggaraan penataan ruang berjalan sebagaimana ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Ketiadaan peraturan daerah tentang RDTR dapat dikatakan sebagai kondisi di mana peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang yang menjadi dasar penerbitan perizinan investasi di daerah dalam kondisi yang belum atau bahkan tidak jelas, oleh karenanya pejabat pemerintahan berpeluang memiliki area diskresi,³⁰ yakni suatu kondisi di mana pejabat yang berwenang memiliki kebebasan untuk melakukan penilaian dan menggunakan pilihan atas sebuah tindakan yang diperlukan berdasarkan penilaiannya: apakah akan menerapkan peraturan atau bagaimana menjalankannya jika tidak ada peraturannya. Di Indonesia, diskresi merupakan sebuah hak yang diberikan kepada pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peluang diskresi oleh kepala daerah perlu mempertimbangkan 4 (empat) batasan dalam pelaksanaan diskresi yang harus diperhatikan oleh aparat pemerintah (eksekutif/termasuk bupati).³¹ *Pertama*, yaitu apabila terjadi

28 Sjafrizal, *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 291-292.

29 *Ibid.*

30 Forsyth, Ann, "Administrative Discretion and Urban and Regional Planners Values", *Journal of Planning Literature* 14, No.1, (Agustus 1999): 5-15.

31 Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*

kekosongan hukum, karena belum ada pengaturannya terhadap permasalahan (yang sedang terjadi).

Kedua, batasan berupa adanya kebebasan penafsiran/interpretasi, hal ini disebabkan tidak terdapat penjelasan yang cukup atas rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan, misal dalam penjelasan pasal demi pasal suatu peraturan perundang-undangan tertulis “cukup jelas”, sementara terdapat frasa/kalimat yang ambigu. Batasan *ketiga*, yakni adanya delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*). *Terakhir*, diskresi dilakukan demi pemenuhan kepentingan umum dan belum ada atau tidak terdapat pengaturannya.

Merangkum uraian di atas, peluang penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan penataan ruang di daerah kemungkinan karena *pertama*, peraturan perundang-undangan tidak mengatur; dan *kedua*, peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas.

Kemungkinan peluang yang pertama terpenuhi disebabkan peraturan daerah tentang RTRW tidak memiliki tingkat ketelitian yang ideal, dan peta yang tidak rinci. Kemudian peluang yang kedua disebabkan oleh peraturan daerah tentang RDTR dan PZ belum ditetapkan, sementara peraturan daerah tentang RTRW belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Diskresi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.³² Dalam konteks pemerintah daerah diskresi menjadi kewenangan kepala daerah, sebab kepala daerah memegang fungsi pelaksana peraturan daerah dan kebijakan daerah.

Melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, diskresi menjadi hak yang diberikan oleh undang-undang untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan³³ pada saat kepala daerah menghadapi

Negara di Indonesia (Yogyakarta: Liberty,1981): 28.

32 Definisi Pejabat Pemerintahan tercantum dalam Pasal 1 angka 3, yakni Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

33 Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, selain kepada Kepala Daerah, kewenangan juga diberikan kepada DPRD.

keadaan mendesak.³⁴ Diskresi berpeluang digunakan oleh kepala daerah sepanjang bertujuan untuk: melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.³⁵

Berdasarkan pembahasan di atas, peluang penggunaan diskresi dalam *regulatory system* dapat dilaksanakan dengan memenuhi unsur diskresi yang terdiri dari “pejabat publik/pengampu kebijakan/pembuat keputusan” yaitu kepala daerah; yang memiliki “kebebasan/keleluasaan dalam kekuasaan” yakni kewenangan; untuk menyelesaikan “masalah”; dengan adanya “pilihan” untuk bertindak, baik yang dilakukan dengan “tindakan untuk membuat keputusan atau untuk tidak membuat keputusan”.

C. Penggunaan Diskresi oleh Kepala Daerah dalam Bidang Penataan Ruang di Kabupaten Sleman

Sebagian wilayah Kabupaten Sleman termasuk dalam Kawasan Perkotaan Yogyakarta (KPY). Wilayah yang memiliki karakter perkotaan umumnya memberikan berbagai kelebihan dalam bentuk produktivitas dan pendapatan yang lebih tinggi sehingga menarik datangnya investasi baru.³⁶

KPY sebagai episentrum aktivitas perekonomian di DIY menjadi pemicu pertumbuhan bangunan tinggi untuk fungsi akomodasi wisata, yaitu hotel, apartemen, dan kondotel. Angka pertumbuhan bangunan tinggi di DIY antara tahun 2016 hingga 2019 menunjukkan Kota Yogyakarta berada pada peringkat pertama pembangunan hotel bertingkat dengan 36% (tiga puluh enam persen), disusul 33% (tiga puluh tiga persen) hotel berada di Kabupaten Sleman.³⁷

34 Penjelasan Pasal 25 ayat (5) “keadaan mendesak” adalah suatu kondisi objektif dimana dibutuhkan dengan segera penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan oleh Pejabat Pemerintahan untuk menangani kondisi yang dapat mempengaruhi, menghambat, atau menghentikan penyelenggaraan pemerintahan.

35 Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 291, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

36 Sodik, Jamzani, “Aglomerasi dan Pertumbuhan Ekonomi: Peran Karakteristik Regional di Indonesia”, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol. 8, No. 2, Oktober 2007: 117-129.

37 Bappeda DIY dan BPS DIY, *Analisis Informasi Statistik Pembangunan Daerah DIY 2017*, Yogyakarta: Balai Statistik Daerah, 2017: 147.

Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak tahun 2014, penambahan hotel bintang dan non bintang di Kabupaten Sleman sangat pesat setelah Kota Yogyakarta.³⁸ Terdapat 72 (tujuh puluh dua) unit hotel berbintang, paling banyak terletak di Kecamatan Depok dan Kecamatan Ngaglik.³⁹ Sedangkan apartemen dan/atau kondotel di Kabupaten Sleman sebanyak 13 (tiga belas) unit dengan wilayah yang paling banyak dituju oleh investor adalah Kecamatan Depok, Kecamatan Ngaglik, dan Kecamatan Mlati.⁴⁰

Fenomena dampak pembangunan investasi swasta untuk hotel, apartemen, dan kondotel dalam bentuk aduan dan konflik sebagaimana diuraikan dalam sub bab sebelumnya mendapatkan respons secara aktif dari Pemerintah Kabupaten Sleman. Penerbitan regulasi penghentian sementara (moratorium) penerbitan izin usaha dilakukan pada tahun 2016. Moratorium di Kota Yogyakarta, Kabupaten Badung, dan Kabupaten Sleman memiliki tujuan yang sama yakni mengendalikan pembangunan bangunan tinggi terutama hotel dan apartemen serta kondotel.

Sebagai bentuk respons terhadap berbagai permasalahan terkait pembangunan akomodasi wisata tersebut, Pemerintah Kabupaten Sleman menerbitkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Penerbitan Izin Usaha Hotel, Apartemen, dan Kondotel di Wilayah Kabupaten Sleman. Langkah pemerintah daerah ini mewujudkan kebijakan yang bersifat sementara (dikenal sebagai moratorium), kebijakan ini pada umumnya bermanfaat dalam menangani permasalahan terkait yang membutuhkan penanganan yang bersifat segera.⁴¹ Dalam konteks pemerintah daerah diskresi menjadi kewenangan kepala daerah, sebab kepala daerah memegang fungsi pelaksana peraturan daerah dan kebijakan daerah.

38 Badan Pusat Statistik DIY, "Tingkat Penghunian Kamar Hotel Daerah Istimewa Yogyakarta", 2019, <https://yogyakarta.bps.go.id/publication/2019/09/10/5ffe717fb1aeb7945498d486/tingkat-penghunian-kamar-hotel-daerah-istimewa-yogyakarta-2018.html>, diakses 9 Desember 2019.

39 Wawancara dengan Kepala Seksi Pembinaan Usaha Jasa Pariwisata, Dinas Pariwisata Kabupaten Sleman, 11 Desember 2019.

40 Wawancara dengan Kepala Seksi Data dan Informasi, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kab. Sleman, 9 Desember 2019.

41 Jonathan M. Davidson, "Plan-Based Land Development and Infrastructure Controls: New Directives for Growth Management", *Journal of Land Use & Environmental Law* 2, no.2, (1986): 151-175.

Diskresi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang, artinya hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.⁴² Diskresi menjadi hak yang diberikan oleh undang-undang untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan⁴³ pada saat kepala daerah menghadapi keadaan mendesak.⁴⁴

Salah satu alasan penggunaan diskresi yakni peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas. Penggunaan alasan ini apabila terdapat peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut/peraturan yang tumpang tindih/peraturan yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, tetapi belum dibuat.

Diskresi dapat digunakan dalam alasan tersebut untuk membuat kebijakan, tujuannya agar pejabat publik tidak menolak untuk melakukan hal tertentu dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.⁴⁵

Penggunaan hak ini prospektif jika selalu ditujukan untuk konsistensi asas dan tujuan penataan ruang.⁴⁶ Pada kasus di Kabupaten Sleman prospek positif ditunjukkan bahwa moratorium menciptakan momentum perbaikan dalam berbagai aspek kinerja pemerintah di bidang penataan ruang, khususnya berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang yang belum ideal karena belum adanya peraturan daerah tentang RDTR. Temuan perihal momentum perbaikan ini yakni dalam masa moratorium, Pemerintah Kabupaten Sleman

42 Definisi Pejabat Pemerintahan tercantum dalam Pasal 1 angka 3, yakni Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

43 Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, selain kepada Kepala Daerah, kewenangan juga diberikan kepada DPRD.

44 Penjelasan Pasal 25 ayat (5) “keadaan mendesak” adalah suatu kondisi objektif dimana dibutuhkan dengan segera penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan oleh Pejabat Pemerintahan untuk menangani kondisi yang dapat mempengaruhi, menghambat, atau menghentikan penyelenggaraan pemerintahan

45 Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 291, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

46 Tujuan Penataan Ruang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012, tercantum dalam Pasal 2 adalah “mewujudkan ruang Kabupaten yang tanggap terhadap bencana dan berwawasan lingkungan dalam rangka menciptakan masyarakat yang sejahtera, demokratis, dan berdaya saing”.

telah berhasil menyusun sedikitnya ditemukan 7 (tujuh) produk hukum daerah dalam bentuk peraturan bupati dengan pengaturan pokok yang cukup beragam, mulai dari kewenangan perizinan, dokumen lingkungan, hingga tata nilai budaya, dan secara keseluruhan mendukung konsistensi penataan ruang di lingkungan perkotaan (*urban law*).

Sebagaimana yang dikehendaki oleh UN-Habitat III, *urban law* dibentuk melalui berbagai tahapan sebelum disusun dan proses pembentukannya mendasarkan pada naskah akademik, dan secara administratif menjadi cerminan atas upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan.

Moratorium sebagai produk penggunaan diskresi di Kabupaten Sleman belum benar-benar efektif sebagai perangkat pengendalian pemanfaatan ruang, sama halnya dengan yang terjadi di Kota Yogyakarta. Hal ini terlihat dari tingkat pencapaian tertib tata ruang secara fisik yang belum tercapai sepenuhnya. Realitas implementasi moratorium tidak serta merta menghentikan pembangunan investasi swasta untuk fungsi hotel, apartemen, dan kondotel di lapangan. Penyebabnya, karena proses perizinannya memang tidak sama sekali dihentikan bagi dokumen yang telah diterima sebelum moratorium ditetapkan.⁴⁷

Berdasarkan pembahasan di atas, penggunaan diskresi oleh kepala daerah dalam bidang penataan ruang di daerah dilaksanakan dengan terpenuhinya unsur diskresi yang terdiri dari “pejabat publik/pengampu kebijakan/pembuat keputusan” yaitu kepala daerah; yang memiliki “kebebasan/keleluasaan dalam kekuasaan” yakni kewenangan; untuk menyelesaikan “masalah”; dengan adanya “pilihan” untuk bertindak, baik yang dilakukan dengan “tindakan untuk membuat keputusan atau untuk tidak membuat keputusan”.

D. Keuntungan dan Kerugian Penggunaan Diskresi di Bidang Penataan Ruang

Ditinjau dari lingkup diskresi sebagaimana ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, moratorium di Kabupaten Sleman

⁴⁷ Wawancara dengan Kepala Seksi Pelayanan Pengaduan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kab. Sleman, 9 Desember 2019.

memberikan 2 (dua) keuntungan. *Pertama*, sebagai momentum untuk mengisi kekosongan hukum, karena perizinan investasi memerlukan rekomendasi TKPRD dan penerbitan membutuhkan waktu yang lama sehingga perizinan investasi lambat akibat ketiadaan peraturan daerah tentang RDTR. *Kedua*, bermanfaat dalam upaya memberikan kepastian hukum. Hal ini karena telah terjadi inefektivitas hukum dengan munculnya konflik akibat isu-isu sosial, ekonomi, dan politik, serta daya dukung dan daya tampung lingkungan. Kedua manfaat ini diketahui dari data perizinan yang menunjukkan tidak ada izin baru yang diajukan dalam masa moratorium.

Hal ini juga bermakna bahwa pemerintah daerah mendukung penegasan implementasi *regulatory system* sebagaimana rezim Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yakni mengembalikan setiap pelaksanaan RTRW berdasarkan peraturan daerah tentang RDTR.

Kerugian penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan penataan ruang di Kabupaten Sleman antara lain penggunaan diskresi tidak cukup berpengaruh dalam upaya “menghentikan”, melainkan “menunda” aktivitas konstruksi pembangunan objek investasi swasta untuk fungsi hotel, apartemen, dan kondotel, sebab kebijakan moratorium yang diterapkan alih-alih menghentikan pembangunan investasi swasta, objek yang telah berkonstruksi justru masih dapat melanjutkan pembangunannya.

Meski demikian manfaat lain dari diskresi ini bahwa masa moratorium merupakan waktu yang diperlukan bagi pembuat kebijakan untuk melakukan tindakan perbaikan bagi perencanaan.⁴⁸ Hal ini dapat dilihat dari tujuan moratorium di Kabupaten Sleman yakni untuk menata keberadaan akomodasi wisata; menyiapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan meliputi aspek ketersediaan air, infrastruktur jalan dan saluran limbah, serta drainase; dan memulihkan stabilitas pasar usaha jasa akomodasi di wilayah Kabupaten Sleman selama masa moratorium.

48 Jonathan M. Davidson, "Plan-Based Land Development and Infrastructure Controls: New Directives for Growth Management", *Journal of Land Use & Environmental Law* 2, no.2, (1986): 151-175.

E. Kesimpulan

Selama penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia masih mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 maka penegasan *regulatory system* penting diupayakan.

Dampak ketiadaan RDTR di daerah, *pertama*, perizinan investasi di daerah membutuhkan waktu yang lama karena masih memerlukan rekomendasi tata ruang oleh TKPRD dalam rangka penerbitan perizinan investasi, dan *kedua*, timbulnya konflik akibat isu sosial, ekonomi, dan politik, serta daya dukung dan daya tampung lingkungan yang didukung dengan jumlah peta perencanaan yang terlalu banyak digunakan dalam konteks perizinan.

Peluang penggunaan diskresi oleh kepala daerah dalam implementasi *regulatory system* ditemukan dalam penelitian ini. Penerbitan Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015, merupakan penggunaan diskresi oleh kepala daerah di bidang penataan ruang.

Peluang penggunaan diskresi juga menjadi hak bagi kepala daerah, namun kepala daerah tetap terikat kepada ketentuan syarat, alasan, dan tujuan tindakan diskresi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Berdasarkan kasus yang dijumpai di Kabupaten Sleman disimpulkan bahwa penggunaan diskresi oleh kepala daerah melalui penetapan moratorium, dilatarbelakangi fenomena dampak pembangunan investasi swasta untuk hotel, apartemen, dan kondotel dalam bentuk aduan dan konflik.

Respons pemerintah daerah terhadap fenomena tersebut berupa tindakan dan proses pengambilan kebijakan, yang didasarkan pada pertimbangan umum kondisi sosial, dan ekonomi serta politik di masyarakat, dan pertimbangan hukum yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Area diskresi berperan memberikan dukungan bagi upaya pencapaian tertib tata ruang di daerah, melalui terciptanya kesempatan bagi pemerintah daerah untuk “mengarahkan kembali (*redirecting*)” penataan ruang di daerah yang mengalami banyak hambatan selama masa moratorium. *Redirecting* dimaksud berbentuk penetapan regulasi tingkat daerah yang berperan sebagai *urban laws*, dan sebagai instrumen perbaikan kinerja.

Peran pertama sebagai *urban laws* yakni regulasi di tingkat daerah menjadi instrumen penting dalam upaya pengelolaan dan pembangunan lingkungan perkotaan di daerah, dan memberikan dukungan bagi keberlangsungan interaksi berbagai elemen masyarakat dalam lingkungan perkotaan secara berkelanjutan, serta turut memperkuat upaya pencapaian efektivitas hukum selama masa moratorium.

Peran kedua, sebagai instrumen perbaikan kinerja sebagai dampak implementasi kebijakan (*policy refinement*), yakni agar dalam masa moratorium tercapai upaya mewujudkan tertib tata ruang dan *good governance*.

Dengan peran *redirecting* dalam penggunaan diskresi, penggunaan diskresi oleh kepala daerah dalam penataan ruang disimpulkan sangat potensial menjadi terobosan yang digunakan untuk melakukan perbaikan kebijakan, memberikan panduan langkah yang diperlukan pada saat terjadi kekosongan hukum, atau untuk mengantisipasi risiko dalam penyelenggaraan pemerintahan atas ketidakjelasan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di daerah.

Kesimpulan penelitian secara teoretis, bahwa penggunaan diskresi oleh kepala daerah dalam penataan ruang dimungkinkan pada saat terdapat situasi konkret yang dihadapi sebagai dasar tindakan penggunaan diskresi oleh Kepala Daerah yakni adanya kekosongan hukum. Diskresi dilakukan selama memenuhi dua hal yakni: *pertama*, penggunaan diskresi tetap berada dalam koridor pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dilakukan dengan mendasarkan pada adanya Naskah Akademik, pelibatan *stakeholder* terkait, dan memenuhi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik untuk mewujudkan *good governance*. *Kedua*, penggunaan diskresi juga tetap mengutamakan pemenuhan tujuan penataan ruang sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah.

BIBLIOGRAPHY

Artaya, Ari. "Kewenangan Pemerintah Kabupaten Badung Dalam Pengendalian Perizinan Pembangunan Sarana Akomodasi Pariwisata." *Udayana Master Law Journal* 5, no. 3 (2016): 543–58.

- Ayu, Isdiyana Kusuma, 2019, “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu”, *Jurnal Mimbar Hukum* 31, no.3 (Oktober, 2019): 338-351.
- Azzuhri, Syihab, “Politik Tata Ruang: Dinamika Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2013-2016”, (Skripsi, Universitas Brawijaya, 2017):115-117.
- Bappeda DIY dan BPS DIY, *Analisis Informasi Statistik Pembangunan Daerah DIY 2017*, Yogyakarta: Balai Statistik Daerah, (2017): 147.
- Davidson, Jonathan M., “Plan-Based Land Development and Infrastructure Controls: New Directives for Growth Management”, *Journal of Land Use & Environmental Law* 2, No.2, (1986): 151.
- Dewata, et al, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, (2017): 53.
- Fitri N. Heriani, ”Masalah Perizinan Masih Jadi Hambatan Sektor Investasi”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dd49476c5b64/masalah-perizinan-masih-jadi-hambatan-sektor-investasi/>, (diakses 20 Desember 2019).
- Forsyth, Ann, , “Administrative Discretion and Urban and Regional Planners Values”, *Journal of Planning Literature* 14, no.1 (Agustus, 1999): 5-15.
- Hettik, Retno Widodo, and Widyasari H. N., “Permasalahan Proses Penyusunan Peraturan Zonasi Sebagai Regulatory System di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman” (Thesis, Universitas Gadjah Mada, 2017).
- Sjafrizal, *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017): 291-292.
- Sesanti, Ardiana Dewi, “JOGJA-KU(DUNE ORA) DIDOL:Manunggaling Penguasa dan Pengusaha dalam Kebijakan Pembangunan Hotel di Yogyakarta”, STPN Press, Desember 2016:7-10.
- Sodik, Jamzani, “Aglomerasi dan Pertumbuhan Ekonomi: Peran Karakteristik Regional di Indonesia”, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol. 8, No. 2, Oktober 2007: 117-129.
- Hettik, Retno Widodo, and Widyasari H. N. “Permasalahan Proses Penyusunan Peraturan Zonasi Sebagai Regulatory System di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman” (Thesis, Universitas Gadjah Mada, 2017).
- Heriani, Fitri N., ”Masalah Perizinan Masih Jadi Hambatan Sektor Investasi”, Hukumonline.com, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dd49476c5b64/masalah-perizinan-masih-jadi-hambatan-sektor-investasi/> (diakses Desember 2019).
- Ifada, “Tinjauan tentang Perizinan Pembangunan Apartemen”. (Tesis, Fakultas Hukum UGM, 2017):35-45.
- Jonathan M. Davidson, ”Plan-Based Land Development and Infrastructure

- Controls: New Directives for Growth Management”, *Journal of Land Use & Environmental Law* 2, no.2, (1986): 151-175.
- Karyoedi, Mochtarrah. “Aspek Legal Dalam Penataan Ruang”, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol.6, No. 17 (2015): 2-3.
- Keith, Thomas, *Development Control: Principles and Practice* (London: Routledge, 1997): 11-13.
- Kompas.com, “Moratorium Hotel di Yogyakarta Tak Efektif”, <https://properti.kompas.com/read/2014/07/07/061034821/Moratorium.Hotel.di.Yogyakarta.Tak.Efektif> (diakses 19 November 2019).
- Kompas.com, “Hanya 2,2 Persen RDTR yang Sudah Berbentuk Perda”, <https://properti.kompas.com/read/2018/06/08/214045821/hanya-22-persen-rdtr-yang-sudah-berbentuk-perda-> (diakses 12 Maret 2020).
- Korlena, Achmad Djunaedi, Leksono Probosubanu, and Nurhasan Ismail. “Zoning Regulation as Land Use Control Instrument: Lesson Learned from United States of America and Singapore.” *Jurnal Forum Teknik*, Vol. 3, no. 3. (2010): 115-132.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1981): 28.
- Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Penerbitan Izin Hotel, Apartemen, dan Kondotel (Berita Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2015 Nomor 8 Seri D).
- Sjafrizal, *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan* (Rajawali Pers: Jakarta, 2017): 115.
- SOLOPOS.com, “Hotel di Jogja: Tingkat Hunian di Bawah 70%, Haryadi Berencana Perpanjang Moratorium Izin Hotel” <https://www.solopos.com/hotel-di-jogja-tingkat-hunian-di-bawah-70-haryadi-berencana-perpanjang-moratorium-izin-hotel-708082>, diakses 16 Juni 2021.
- Thomas, Keith, *Development Control: Principles and Practice*, London: Routledge, 1997.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 291, Tambahan
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).