



## Eksistensi Kewenangan Diskresi Kepala Daerah Dalam Penataan Ruang

Yanto Demetus Modu, Saryono Yohanes dan Umbu. L. Pekuwali

Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Nusa Cendana

Email: [moduyanto77@gmail.com](mailto:moduyanto77@gmail.com)

### Abstrak

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan diskresi kepala daerah dalam penataan ruang adalah Kepala daerah melaksanakan diskresi berdasarkan 3 (tiga) poin penting pertama kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan, kedua belum ada peraturan yang mengatur, ketiga sudah ada peraturannya tetapi redaksinya multitafsir dan penggunaan kewenangan diskresi dibatasi oleh 4 (empat) yakni; pertama apabila terjadi kekosongan hukum, kedua adanya kebebasan penafsiran ketiga adanya delegasi perundang-undangan dan keempat demi pemenuhan kepentingan umum. Dalam hukum tata pemerintahan diskresi diberikan tidak dengan kebebasan sepenuhnya melainkan dengan batasan-batasan yang dapat dikatakan bersifat yuridis karena harus dapat dipertanggungjawabkan dalam pengujiannya berdasarkan atas asas pemerintahan yang baik.

**Kata Kunci:** Diskresi; Kepala Daerah; Penataan ruang

### Abstract

The results showed that the policy regarding regional heads in spatial planning is that the regional head implements discretion based on the first 3 (three) important points regarding emergency requirements that are impossible to establish regulations, secondly there are no applicable regulations, rather there are rules, redactional multi-interpretation and use of authority discretion is considered by 4 (four) namely; the first time there is a legal vacuum, second there is freedom of interpretation third there is representation In the governance law given is not in accordance with the freedom approved by the juridical because it must be accountable in its testing in accordance with the principles of good governance.

**Keywords:** Discretion; Regional Head; Spatial Planning

## A. PENDAHULUAN

Permasalahan pembangunan dalam kaitannya dengan penataan ruang wilayah merupakan salah satu persoalan krusial perkotaan saat ini. Secara fisik, perkembangan kota selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan kota di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks ini, telah diambil serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, industri, jaringan jalan,

jaringan air minum, bangunan umum, maupun jalur hijau yang merupakan sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang.<sup>1</sup>

Penyimpangan terhadap penggunaan ruang kota hampir terjadi di seluruh kota-kota yang ada di Indonesia, penyimpangan-penyimpangan yang telah dilakukan itu, baru disusuli dengan perubahan peraturan (Perda) seperti itu sebagai pertanda telah terjadi pergeseran substansi kebijakan penataan ruang kota. Pergeseran tata ruang juga terkadang dilakukan untuk mengakomodasi kemauan dari luar, terutama dari pemilik modal untuk mempengaruhi arah kebijakan penataan ruang.

Ketentuan Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, terdapat prinsip-prinsip dasar tentang penataan ruang secara nasional. Undang-undang ini menegaskan bahwa penataan ruang harus dilakukan berdasarkan asas-asas pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berkelanjutan, berdaya guna, keterbukaan, kebersamaan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum, dan akuntabilitas.<sup>2</sup> Pola penataan ruang yang demikian itu memungkinkan terwujudnya beberapa hal : (1) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; (2) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; (3) terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.<sup>3</sup>

Perubahan kebijakan penataan ruang kota memang selalu saja terjadi sebagai akibat adanya perubahan sosial masyarakat. Tingkat perubahan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain sangat berbeda yaitu tergantung tingkat pendidikan, penghasilan dan tingkat kehidupan atau strata sosial masyarakat. Itulah sebabnya Khaldun secara tegas mengatakan, bahwa hukum-hukum yang berlaku dalam sebuah tatanan sosial yang terus berubah merupakan sebuah perubahan yang bersifat sosiologis, bukan bersifat biologis atau bersifat alamiah.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>J.T. Jayaginata. (1992). *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, p. 12

<sup>2</sup>Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang *Penataan Ruang*

<sup>3</sup>Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang *Penataan Ruang*

<sup>4</sup>Robert H. Lauer. (2003). *Prespektif tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, p. 16

Pergeseran substansi kebijakan dapat dipengaruhi adanya fenomena-fenomena sosial yang terjadi dalam masyarakat, seperti faktor solidaritas, pola kepemimpinan, mata pencaharian, kemakmuran, kekuatan pemilik modal, dan lain sebagainya. Tata Ruang sebenarnya memiliki fungsi penting dan menentukan pada tahap pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian tata ruang wilayah, serta merupakan instrumen bagi upaya antisipasi penurunan kualitas ruang. Walaupun demikian, tidak dapat disangkal bahwa kebijakan tata ruang tersebut terkadang menimbulkan benturan antara pendekatan-pendekatan teknokratik dan komersial di satu sisi dan pendekatan humanis di sisi yang lain.<sup>5</sup>

Dengan demikian, perlu dipikirkan jalan keluar terjadinya perbenturan kepentingan akibat adanya fenomena-fenomena sosial yang bisa melahirkan perubahan kebijakan yang tidak memperhatikan nilai-nilai sosial dalam hubungan penggunaan ruang sehingga Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dapat menjamin kesesuaian antara pelaksanaan pembangunan oleh masyarakat, swasta, dan pemerintah dengan arahan pengembangan sektor menurut Rencana Tata Ruang.

Berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (diganti menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah, dimana setiap pemerintahan daerah diberikan kekuasaan untuk mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya, maka terjadi perubahan distribusi kewenangan pemerintah pusat ke daerah salah satunya adalah dalam bidang pembangunan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan perubahan terhadap pembagian kewenangan penyelenggaraan penataan ruang dan berimplikasi terhadap implementasi kebijakan sektoral di daerah. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU Pemda) terhadap penyelenggaraan penataan ruang, urusan pemerintahan merupakan kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada Menteri yang membidangi urusan tertentu bidang pemerintahan, serta Kepala Daerah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Diberlakukannya UU Pemda memberikan perubahan terhadap

---

<sup>5</sup>*Ibid*

pembagian kewenangan penyelenggaraan penataan ruang dan berimplikasi terhadap implementasi kebijakan sektoral di daerah.<sup>6</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi daerah ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Namun demikian, dengan adanya pemberian kewenangan pemerintah pusat ke daerah tidaklah selalu berjalan mulus, banyak masalah-masalah seperti adanya kebijakan-kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan konstitusi Negara yang dapat menimbulkan pertentangan antar daerah satu dengan daerah tetangganya atau bahkan daerah dengan Negara, rendahnya kemampuan daerah dalam menyusun regulasi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing, serta orientasi daerah yang menginginkan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui peraturan daerah untuk menambah anggaran pembangunan di daerah ternyata berpotensi menjadi boomerang yang justru berdampak pada permasalahan-permasalahan yang berkaitan lingkungan dan penataan ruang.

Berlakunya undang undang tentang Pemerintahan Daerah, tentunya membuat pimpinan di daerah dengan kewenangan yang dimilikinya dapat melakukan inovasi atau terobosan-terobosan yang mana hal itu dipandang bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama dalam bidang pembangunan di daerahnya masing-masing. Namun dalam praktek, kepala daerah sering mengalami kendala dan tidak bisa berbuat banyak karena peraturan belum atau tidak mengatur dengan tegas, seperti dalam hal penyalahgunaan tata ruang. Seringkali regulasi yang ada membuat seorang kepala tidak dapat bertindak secara bebas. Di dalam perkembangan selanjutnya telah dihasilkan satu produk hukum yang mengatur tentang Administrasi Pemerintahan

---

<sup>6</sup>Ari Dahfid. (2017). "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014". *Dialogia Iuridica*, 9 (1), 29-41: DOI: <https://doi.org/10.28932/di.v9i1.729>, p. 30.

yang di dalamnya mengatur tentang diskresi yang dapat diterbitkan oleh pejabat administrasi pemerintahan yang memiliki kewenangan di dalamnya.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292). Terbitnya Undang-Undang tersebut, diharapkan akan menjadi payung hukum yang kuat bagi pejabat administrasi pemerintahan di daerah yang pada waktu tertentu harus menerbitkan terobosan hukum yang memiliki landasan hukum yang kuat agar tidak menyalahi atau tidak melanggar peraturan perundang-undangan (*yuridis legal formal*).

Diskresi telah menjadi salah solusi inovatif yang diharapkan mampu untuk mengatasi kebutuhan, kebuntuan, kekosongan hukum, kebijakan dan regulasi yang belum/tidak tegas. Selain itu diskresi dapat dikatakan sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi Negara dengan mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.

Peran pemerintah untuk mengatur ketentuan mengenai diskresi yang terkait dengan tanggung jawab pemerintah dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar pijakan atau landasan hukum bagi para kepala daerah atau pejabat administrasi pemerintahan di daerah dalam menjalankan pemerintahannya menjadi penting karena dalam pemerintahan, jangan sampai terjadi, pelaksanaan diskresi oleh pejabat administrasi pemerintahan atau kepala daerah akan berimplikasi hukum serius bagi yang menerbitkan. Dari uraian pendahuluan diatas, terdapat 2 (dua) masalah yang dianalisis oleh penulis dalam penelitian ini yakni (1) penggunaan kewenangan diskresi dalam penataan ruang dan (2) batas penerapan diskresi dalam penataan ruang

## **B. METODE PENELITIAN**

Jenis Penelitian dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif (*normatif law research*) yang studi hukum normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji

Undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>7</sup>

Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>8</sup>

## C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Penggunaan Kewenangan Diskresi Kepala Daerah Dalam Penataan Ruang

S. Prajudi Atmosudirjo, Indroharto, Sjachran Basah, Diana Halim Koentjoro mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.<sup>9</sup> Diskresi secara umum dapat dimaknai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri sedangkan secara singkat diskresi pemerintah merupakan kekuasaan yang timbul karena perkembangan atau perluasan konsep fungsi pemerintahan. Diskresi dapat pula dimaknai sebagai kebebasan bertindak pemerintah untuk menjawab perkembangan tuntutan pemerintah sebagai penyelenggara kepentingan umum di dalam sebuah negara.<sup>10</sup>

Lebih lanjut, diskresi diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup>Abdulkadir Muhammad. (2004). Hukum dan Penelitian Hukum. Cetakan Kesatu. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, p. 52

<sup>8</sup>Peter Mahmud Marzuki. (2005). Penelitian Hukum. Jakarta: Prenadia Group, p. 136

<sup>9</sup>*Ibid*, p.66

<sup>10</sup>Subadi dan Tiara Oliviarizky Toersina. (2018). "Perkembangan Konsep Atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Investasi Di Daerah". *Jurnal Mimbar Hukum*. 30 (1): 19-29, <https://doi.org/10.22146/jmh.29222>, p.19

<sup>11</sup>Lutfil Ansori. (2015). "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". *Jurnal Yuridis*. 2 (1): 134-150, DOI: <http://dx.doi.org/10.35586/.v2i1.165>, p.136.

Pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari *asas legalitas* manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, yang disebabkan karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak atau kurang jelas.

**a. Kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan**

Kondisi darurat dalam penataan ruang sering ditemukan di lapangan sebagaimana temuan *Bernardus R Djonoputro, Sekretaris Jenderal Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) Indonesia* mengatakan kondisi tata ruang Indonesia dalam keadaan darurat. Hal-hal yang dirasakan darurat dari sisi perencanaan adalah keterlambatan proses legalisasi perda RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah), pembangunan yang cenderung tidak mengacu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), dan penyusunan Undang-undang Perumahan dan Pemukiman Baru (UU PKP) yang tidak mengakomodasi penyediaan perumahan di perkotaan bagi golongan tidak mampu.<sup>12</sup>

Pelaksanaan diskresi dalam kondisi darurat di atas tentunya mengacu pada Undang undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait pelaksanaan diskresi sesuai dengan tujuannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 ayat 2 (e) yang berbunyi menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya.

Tinjauan pelaksanaan diskresi selanjutnya secara berturut turut dalam undang-undang ini mulai dari pasal 22 sampai dengan pasal 32 sebagaimana dijabarkan dibawah ini;

Pasal 22

- (1) Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:
  - a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
  - b. mengisi kekosongan hukum;
  - c. memberikan kepastian hukum; dan

---

<sup>12</sup><https://properti.kompas.com/read/2011/03/03/15312232/Tata.Ruang.Indonesia.dalam.Kondisi.Darurat>. diakses pada tanggal 22 Desember 2019 Pukul 21.13 WITA

- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Dari penjelasan yang ada pada pasal 22 ayat 1 bahwa diskresi sebagai suatu kepastian dalam Negara hukum haruslah digunakan oleh pejabat yang berwenang, dalam artian pejabat yang tidak berwenang tidak dapat melakukan diskresi karena ini berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki sebagai pejabat pemegang kekuasaan administrasi pemerintahan yang diamanatkan menurut Undang-undang.

Penjelasan ayat (2) poin (d) yang dimaksud dengan "*stagnasi pemerintahan*" adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.

Penjelasan lanjutan tentang peraturan tersebut memiliki tiga kata kunci yang dapat ditelaah oleh penulis, yang pertama terdapat nomenklatur "*tidak dapat dilaksanakannya aktivitas*", "*akibat dari kebuntuan*", dan yang terakhir terdapat kata "*disfungsi*". Maka ditinjau dari pemaknaan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata "*stagnasi*" adalah keadaan terhenti (tidak bergerak, tidak aktif, tidak jalan). Adapun pengertian kata disfungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perihal tidak berfungsi secara normal atau terganggu fungsinya.

Salah satu fungsi diskresi ditujukan untuk mengatasi kondisi stagnasi yang terjadi pada keadaan mendesak. Menurut Anna Erliyana, penggunaan *freies ermessen* atau diskresi oleh badan/pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidakterlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh



suatu peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Pasal 23 Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:

- (1) Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- (2) Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
  - a. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
  - b. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Penjelasan dari pasal 23 ayat (1) tersebut diatas adalah Pilihan Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dicirikan dengan kata dapat, boleh, atau diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata lain yang sejenis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud pilihan Keputusan dan/atau Tindakan adalah respon atau sikap Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak mengatur” adalah ketiadaan atau kekosongan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu kondisi tertentu atau di luar kelaziman. Selanjutnya pada ayat (2) poin (a) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas” apabila dalam peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, peraturan yang tumpang tindih (tidak harmonis dan tidak sinkron), dan peraturan yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, tetapi belum dibuat.

Pada poin (b) selanjutnya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan yang lebih luas” adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penyelamatan kemanusiaan dan keutuhan negara, antara lain: bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusuhan, pertahanan dan kesatuan bangsa.

---

<sup>13</sup>Anna Erliyana. (2005). Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998. Jakarta:Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, p. 138

## Pasal 24 Persyaratan Diskresi

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AUPB;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan iktikad baik.

Dari uraian pasal-pasal diatas maka penjelasan pada pasal tentang persyaratan diskresi dapat dilihat pada poin (d) dan (f) (Berdasarkan alasan-alasan yang objektif dan Dilakukan dengan iktikad baik). Yang dimaksud dengan "*alasan-alasan objektif*" adalah alasan-alasan yang diambil berdasarkan fakta dan kondisi faktual, tidak memihak, dan rasional serta berdasarkan Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Makna "*iktikad baik*" adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB.

## Pasal 25

- (1) Penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a, huruf b, dan huruf c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.
- (3) Dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- (4) Pemberitahuan sebelum penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat.
- (5) Pelaporan setelah penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan darurat, keadaan mendesak, dan/atau terjadi bencana alam.

Pada penjelasan pasal 25 dapat diuraikan sebagai berikut; pada poin 1 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "*memperoleh persetujuan dari Atasan*

*Pejabat*” adalah memperoleh persetujuan dari atasan langsung pejabat yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Bagi pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) mengajukan persetujuan kepada kepala daerah. Bagi bupati/walikota mengajukan persetujuan kepada gubernur. Bagi gubernur mengajukan persetujuan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Bagi pimpinan unit kerja pada kementerian/lembaga mengajukan persetujuan kepada menteri/pimpinan lembaga. Sistem pengalokasian anggaran sebagai dampak dari persetujuan Diskresi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada poin (2) yang dimaksud dengan “*akibat hukum*” adalah suatu keadaan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Diskresi. Pada poin 3 Pelaporan kepada atasan digunakan sebagai instrumen untuk pembinaan, pengawasan, dan evaluasi serta sebagai bagian dari akuntabilitas pejabat. Sedangkan pada poin ke 5 Yang dimaksud dengan “*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.

#### Pasal 26 Prosedur Penggunaan Diskresi

- (1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi dan keuangan.
- (2) Pejabat dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada Atasan Pejabat.
- (3) Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, Atasan Pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan.
- (4) Apabila Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melakukan penolakan, Atasan Pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.

Maksud dari peraturan di atas adalah bagaimana prosedur penggunaan diskresi pada Pasal 26 hanya diperuntukkan pada penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah *alokasi anggaran*. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 25 ayat (1), dimana disebutkan penggunaan diskresi yang dihadapkan pada

kondisi menurut Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2)

#### Pasal 27

- (1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara.
- (2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan pemberitahuan secara lisan atau tertulis kepada Atasan Pejabat.
- (3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan Diskresi.

Berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan diatas, bahwasannya penggunaan diskresi yang memiliki potensi mengubah pembebanan keuangan negara. Penggunaan diskresi tersebut khusus menghadapi kondisi ketentuan pada Pasal 25 ayat (3) dan (4)

#### Pasal 28

- (1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (5) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak yang ditimbulkan.
- (2) Pejabat dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan secara tertulis kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- (3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak penggunaan Diskresi.

Berdasarkan pada peraturan perundang-undangan diatas, prosedur penggunaan diskresi terkhusus untuk menghadapi kondisi sesuai dengan ketentuan Pasal 25 ayat (3) dan (5) yaitu:

- (3) Dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, pejabat pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- (5) Pelaporan setelah penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan darurat, mendesak, dan/atau, terjadi bencana alam."

Pasal 29 Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 dikecualikan dari ketentuan memberitahukan kepada Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf (g).

#### Pasal 30 Akibat Hukum Diskresi

- (1) Penggunaan Diskresi dikategorikan melampaui Wewenang apabila:
  - a Bertindak melampaui batas waktu berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b Bertindak melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - c Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28.
- (2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tidak sah.

#### Pasal 31

- (1) Penggunaan Diskresi dikategorikan mencampuradukkan Wewenang apabila:
  - a. Menggunakan Diskresi tidak sesuai dengan tujuan Wewenang yang diberikan;
  - b. Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28; dan/atau
  - c. Bertentangan dengan AUPB.
- (2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibatalkan.

#### Pasal 32

- (1) Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.
- (2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tidak sah.

Pada penjelasan pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32 dapat di jabarkan sebagai berikut; Berdasarkan ketiga Pasal tersebut dapat diketahui bahwa Diskresi tidak sah apabila: a. Melebihi batas waktu berlakunya wewenang; b. Melebihi batas wilayah berlakunya wewenang; c. Tidak sesuai dengan tujuan wewenang; d. Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, 27, dan 28; (rumusan kata-kata dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf b memakai kata dan bukan dan/atau sehingga diartikan ketidak sesuaian dengan Pasal 26, 27, dan 28 berlaku secara kumulatif) e. Bertentangan dengan AUPB; f. Dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.

#### **b. Belum ada peraturan yang mengaturnya**

Terkait dengan diskresi pemerintah dalam penataan ruang pada keadaan yang

mana belum ada aturan yang mengaturnya diatur dalam Undang undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 23 ayat (2);  
Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Hal ini jelas bahwa pemerintah dalam penataan ruang, pemerintah daerah sebagai kepala wilayah memiliki diskresi untuk menentukan pembagian-pembagian area pembangunan terutama saat belum memiliki peraturan tentang tata ruang. Hal ini tentu sesuai dengan spirit pembangunan yang berbasis pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik. Dalam suatu daerah yang baru dibentuk tentu perlu dilakukan pemetaan wilayah meskipun belum ada landasan yuridis terkait perencanaan penataan ruang namun harus sesuai dengan spirit hukum, yang telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.

Diskresi atau *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila

**c. Sudah ada peraturannya namun redaksinya multitafsir (*vogue norm*)**

Kebebasan diskresi tersebut adalah kebebasan administrasi yang mencakup kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*). Kebebasan interpretasi mengimplikasikan kebebasan yang dimiliki organ pemerintah untuk menginterpretasikan suatu undang-undang. Kebebasan mempertimbangkan muncul ketika undang-undang menampilkan dua pilihan (*alternatif*) kewenangan terhadap persyaratan tertentu yang pelaksanaannya dapat dipilih oleh organ pemerintahan. Sedangkan kebebasan mengambil kebijakan lahir ketika pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada organ

pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.<sup>14</sup>

Kebebasan mempertimbangkan ini ada yang bersifat subjektif dan bersifat objektif. Kebebasan mempertimbangkan yang bersifat subjektif (*subjectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki itu dilaksanakan. Sedangkan kebebasan mempertimbangkan yang bersifat objektif (*objectieve beordelingsruimte*) yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia akan menjadi peraturan kebijakan.<sup>15</sup>

Konsekuensi logis dari adanya kewenangan *freies ermessen* ini, pemerintah diberi kewenangan *droit function*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, namun bukan berarti pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum.<sup>16</sup>

Berdasarkan doktrin-doktrin hukum tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang

---

<sup>14</sup>Ridwan. (2009).Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi. Yogyakarta: FH  
UIII  
Press, p.81

<sup>15</sup>Ibid

<sup>16</sup>SF. Marbun dan Moh Mahfud MD. (2006). Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Cetakan Keenam.Yogyakarta: Liberty, p. 47

ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

## 2. Batas Penggunaan Kewenangan Diskresi Dalam Penataan Ruang

Undang-undang Nomor. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara mengatur secara eksplisit perihal diskresi. Diskresi, diartikan dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Menurut Muchsan<sup>17</sup>, pelaksanaan diskresi oleh aparat pemerintah (eksekutif) dibatasi oleh 4 (empat) hal, yaitu :

- a. Apabila terjadi kekosongan hukum. Contoh: Indonesia adalah negara berkembang (*developing country*), tentunya hukum dan masyarakat ikut tumbuh berkembang, serta bergerak cepat. Dalam perkembangan yang begitu cepat tentunya terjadi kekosongan hukum, karena belum ada pengaturannya terhadap permasalahan baru misalkan dalam penataan ruang, karena belum ada perundangan yang mengaturnya.
- b. Adanya kebebasan penafsiran/interpretasi. Contoh: Pembuat undang-undang membuat suatu undang-undang yang dalam penjelasannya dikatakan "cukup jelas", disitulah terjadi kebebasan untuk menafsirkannya. Dalam kasus penataan ruang sering di temukan kasus penetapan sepadan pantai yang mana menurut Undang-undang nommor 1 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Wilayah Pesisir Dan Pulau-pulau Kecil Dan Undang-undang Penataan Ruang yang menetapkan Nilai sepadan berjarak 100 meter ditarik ke darat dari titik pasang naik tertinggi hal ini menimbulkan multitafsir ketika dikeluarkan Perpres nomor 51 Tahun 2016 *Tentang Batas Sepadan Pantai* Dalam pasal 6 menyebutkan bahwa perhitungan batas sepadan pantai disesuaikan dengan karakteristik topografi, biofisik, hidro-oscografi pesisir, kebutuhan ekonomi dan budaya, serta ketentuan lain yang terkait. Hal ini menimbulkan multitafsir.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*). Contoh: *Hinder Ordonantie* (Undang undang gangguan), terdapat satu pasal yang menyatakan bahwa yang memberi ijin adanya perusahaan adalah kepala daerah, asal tidak menimbulkan bahaya (*qwalijk*). Unsur "bahaya" tersebut tidak

---

<sup>17</sup>Muchsan. (1981). Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia. Yogyakarta:Liberty, p.78



dijabarkan dalam HO, jadi HO mendelegasikannya kepada kepala daerah untuk memberikan penjabarannya.

- d. Demi pemenuhan kepentingan umum. Contoh: Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pembebasan Hak atas Tanah, dalam Keputusan Presiden tersebut kepentingan umum dijabarkan menjadi 12 poin kepentingan umum.

Ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengaturlah seorang pejabat yang berwenang bisa melakukan diskresi jika memenuhi yang disebutkan dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan yakni memuat setidaknya enam hal penting. *Pertama*, diskresi itu harus sesuai dengan salah satu atau beberapa tujuan yang dapat dibenarkan, yakni: (1) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; (2) mengisi kekosongan hukum; (3) memberikan kepastian hukum; atau (4) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Syarat *kedua*, diskresi itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Ketiga*, sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). *Keempat*, berdasarkan alasan-alasan yang objektif. Alasan-alasan objektif dalam konteks ini mengandung arti alasan itu sesuai fakta dan kondisi faktual, tidak memihak, rasional, serta berdasarkan asas *good governance*. *Kelima*, tidak menimbulkan konflik kepentingan. *Keenam*, dilakukan dengan iktikad baik. Iktikad baik dalam konteks ini adalah keputusan yang ditetapkan atau tindakan yang dilakukan berdasarkan motif kejujuran dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Sesuatu yang tidak dipungkiri bahwa pemberian diskresi kepada pemerintah merupakan sebuah kemestian dalam suatu Negara hukum, namun penggunaan diskresi itu bukan tanpa batas. Rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.

Setiap penggunaan wewenang oleh pejabat selalu disertai dengan tanggungjawab,

sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*”, yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban.

#### **D. PENUTUP**

Penggunaan Kewenangan Diskresi Kepala Daerah Dalam Penataan Ruang. *digunakan berdasarkan 3 (tiga) hal penting yaitu (1) kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan, (2) belum ada peraturan yang mengaturnya (kekosongan hukum), (3) sudah ada peraturannya namun redaksinya multitafsir (vogue norm).*

Batas penggunaan kewenangan diskresi dalam penataan ruang dibatasi oleh 4 (empat) hal yaitu (1) apabila terjadi kekosongan hukum, (2) adanya kebebasan penafsiran/interpretasi, (3) adanya delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*) dan (4) pemenuhan kepentingan umum

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku:**

Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cetakan Kesatu. Bandung : *PT. Citra Aditya Bakti*.

Anna Erliyana. (2005). *Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998*. Jakarta: *Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia*.

J.T. Jayaginata. (1992). *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung: *ITB Press*.

Muchsan. (1981). *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia*. Yogyakarta: *Liberty*.

Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: *Prenadia Group*.

Ridwan. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: *FH UII Press*

Robert H. Lauer. (2003). *Prespektif tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: *Penerbit Rineka Cipta*.

SF. Marbun dan Moh Mahfud MD. (2006). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Cetakan Keenam. Yogyakarta: *Liberty*

##### **Jurnal:**

Ari Dahfid. (2017). "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014". *Dialogia Iuridica*, Vol.9, No.1.

Lutfil Ansori. (2015). "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". *Jurnal Yuridis*. Vol. 2, No.1.

Subadi dan Tiara Oliviarizky Toersina. (2018). "Perkembangan Konsep Atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Investasi Di Daerah". *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol.30, No.1.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang *Penataan Ruang*.

### **Website**

<https://properti.kompas.com/read/2011/03/03/15312232/Tata.Ruang.Indonesia.dalam.Kondisi.Darurat>. diakses pada tanggal 22 Desember 2019 Pukul 21.13 WITA