

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa penataan ruang dilaksanakan untuk mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam, buatan, dan manusia, dengan tetap memperhatikan keberlanjutan lingkungan. Penataan ruang dibagi menjadi struktur ruang dan pola ruang, di mana pola ruang mengatur peruntukan fungsi lindung serta fungsi budidaya suatu wilayah. Penataan ruang diperlukan agar pemanfaatan ruang tidak melebihi daya dukung dan daya tampung lingkungan (UU No. 26 Tahun, 2007).

Penataan ruang merupakan instrumen penting dalam mewujudkan pemanfaatan ruang yang aman, produktif, dan berkelanjutan (Sugiarto, 2017). Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menegaskan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan ruang wajib memenuhi ketentuan rencana tata ruang serta perizinan pemanfaatan ruang, dan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dikenai sanksi administratif. Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, yang menyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penilaian kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi (PP Nomor 21 Tahun, 2021). PP 21 Tahun 2021 secara tegas mengatur bahwa pengenaan sanksi merupakan instrumen penertiban utama terhadap kegiatan pemanfaatan ruang yang menimbulkan perubahan fungsi ruang atau kerusakan lingkungan.

Kota Depok sebagai salah satu kota penyangga utama Jabodetabek mengalami tekanan pertumbuhan yang tinggi, baik dari kegiatan permukiman, komersial, maupun infrastruktur. Tekanan pertumbuhan ini mengakibatkan meningkatnya penggunaan ruang yang tidak selalu sesuai dengan ketentuan perizinan maupun pemanfaatan ruang yang seharusnya (Akil et al., 2023). Pertumbuhan kota yang pesat sering menyebabkan ketidaksesuaian antara rencana dan realisasi pemanfaatan ruang akibat lemahnya pengendalian di lapangan (Sutaryono et al., 2021). Berdasarkan data indikasi pelanggaran penataan ruang melalui Konsultan Pengendalian Dinas PUPR Kota Depok tahun 2025, terdapat 14 kasus pelanggaran, antara lain pembangunan di sempadan Sungai, ruang

terbuka hijau, serta aktivitas pembangunan tanpa izin pemanfaatan ruang. Banyak dari pelanggaran tersebut berkaitan dengan ketiadaan izin, ketidaksesuaian dengan pola ruang, serta dampak lingkungan yang signifikan.

Kondisi ini menunjukkan perlunya mekanisme yang lebih sistematis dalam menentukan sanksi yang tepat bagi setiap jenis pelanggaran. Penerapan sanksi yang terlalu ringan tidak memberikan efek jera, sedangkan penerapan sanksi yang terlalu berat dapat menimbulkan konsekuensi yang tidak proporsional. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme penentuan prioritas pengenaan sanksi administratif yang mempertimbangkan karakteristik pelanggaran, tingkat risiko terhadap lingkungan, dan kondisi perizinan.

Penertiban pemanfaatan ruang kerap menghadapi kendala karena belum adanya instrumen yang bersifat operasional dan definitif untuk mengeksekusi pelanggaran. Kebijakan penertiban dinilai masih terlalu berfokus pada tahap regulasi pengawasan makro, namun belum menyentuh tataran teknis penindakan di lapangan secara terukur. (Nurhikmahwati et al., 2021). Kondisi ini sejalan dengan temuan Sugiarto dan Setyaningsih yang mencatat bahwa implementasi sanksi administratif umumnya hanya berhenti pada tahap pemberian surat peringatan atau penyegehan sementara, dan sangat jarang berlanjut ke eksekusi sanksi yang lebih tegas seperti pembongkaran (Sugiarto, 2017), (Setyaningsih, 2016). Praktik di lapangan memperlihatkan bahwa terhentinya proses penertiban ini dipicu oleh berbagai kendala turunan. Minimnya tindak lanjut eksekusi sanksi sangat dipengaruhi oleh keterbatasan kuantitas maupun kualitas sumber daya manusia, seperti minimnya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang, serta lemahnya koordinasi lintas sektoral antar instansi pemerintah daerah. Sebagai akibat dari terhentinya penindakan tersebut, instrumen sanksi administratif sering kali dipandang sebelah mata dan kehilangan kewibawaannya. Ketidadaan eksekusi hukuman yang konsisten menyebabkan sanksi tata ruang gagal memberikan efek jera kepada para pelanggar, sehingga penyimpangan tata ruang cenderung terus meluas dan berulang (Yustia & Utari Dewi Fatimah, 2020). Lemahnya penegakan sanksi ini pada akhirnya memicu ketidakpastian hukum dan merugikan kelestarian tata kelola lingkungan perkotaan

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini berfokus pada penentuan prioritas pengendalian pemanfaatan ruang berupa pengenaan sanksi administratif terhadap kasus-kasus pelanggaran di Kota Depok. Setiap pelanggaran memiliki tingkat urgensi dan dampak yang berbeda, sehingga diperlukan pendekatan objektif dalam menentukan skala prioritas penanganannya. Analisis dilakukan dengan mempertimbangkan faktor kesesuaian

pola ruang, status perizinan, dan Kerawanan Bencana. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi strategis bagi Pemerintah Kota Depok dalam meningkatkan efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang dan mewujudkan pembangunan kota yang berkelanjutan. Strategi pengendalian yang efektif harus mempertimbangkan keterpaduan kebijakan, kemampuan penegakan hukum, serta kesiapan sumber daya manusia dalam menerapkan sanksi dan pemantauan ruang (Sofiandi, 2024).

1.2 Rumusan Permasalahan

Pelanggaran pemanfaatan ruang di Kota Depok menunjukkan berbagai karakteristik mulai dari ketidaksesuaian dengan pola ruang, status perizinan, hingga Kerawanan Bencana yang ditimbulkan, sementara penegakan kebijakan yang diatur dalam PP Nomor 21 Tahun 2021 belum berjalan optimal karena belum adanya mekanisme sistematis untuk menentukan bentuk sanksi administratif yang paling tepat bagi setiap jenis pelanggaran. Kondisi tersebut menimbulkan kebutuhan untuk mengidentifikasi karakteristik pelanggaran secara lebih komprehensif, menentukan prioritas kriteria yang memengaruhi penetapan sanksi, serta merumuskan prioritas bentuk sanksi administratif yang dapat diterapkan secara objektif dan proporsional melalui metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP). Dengan demikian, permasalahan utama dalam penelitian ini adalah bagaimana merumuskan prioritas pengenaan sanksi administratif yang efektif berdasarkan aspek status perizinan, kesesuaian dengan pola ruang, dan Kerawanan Bencana sehingga dapat menjadi dasar rekomendasi bagi Pemerintah Kota Depok dalam meningkatkan efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang.

1.3 Tujuan dan Sasaran

1.5.1 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan prioritas bentuk pengenaan sanksi administratif dalam pengendalian pemanfaatan ruang terhadap pelanggaran penataan ruang di Kota Depok. Penentuan prioritas dilakukan melalui analisis kriteria yang memengaruhi penetapan sanksi, yaitu status perizinan, kesesuaian dengan pola ruang dan Kerawanan Bencana, sehingga dihasilkan urutan prioritas sanksi untuk mendukung penegakan pengendalian ruang oleh Pemerintah Kota Depok.

1.5.2 Sasaran

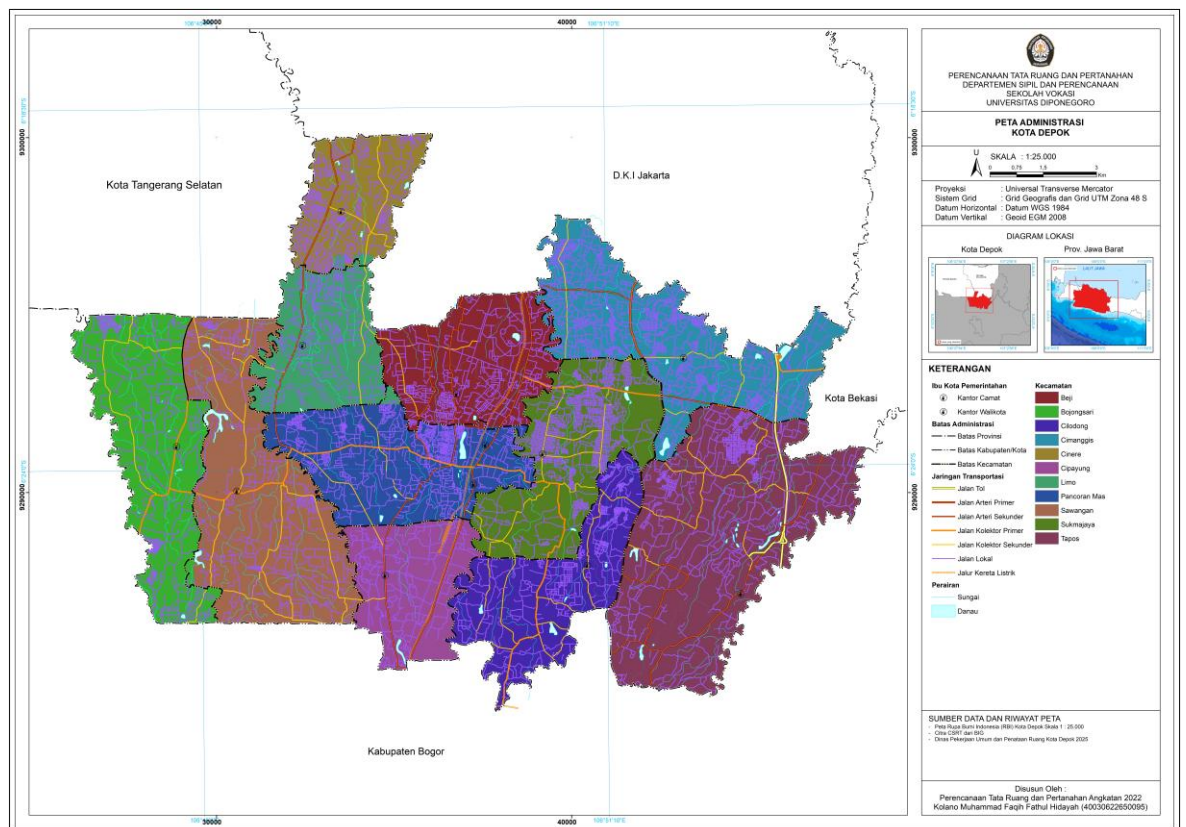
Sasaran penelitian ini sebagai berikut:

- Mengidentifikasi bentuk dan karakteristik pelanggaran pemanfaatan ruang yang terjadi di Kota Depok.
- Menentukan bentuk sanksi administratif yang sesuai untuk diterapkan pada setiap jenis pelanggaran pemanfaatan ruang di Kota Depok.
- Menentukan prioritas bentuk pengenaan sanksi yang paling tepat untuk diterapkan terhadap pelanggaran di Kota Depok.

1.4 Ruang Lingkup

1.4.1 Ruang Lingkup Wilayah

Ruang lingkup wilayah penelitian ini meliputi seluruh wilayah administratif Kota Depok, yang terletak di bagian selatan Provinsi Jawa Barat dan berperan sebagai kota penyangga DKI Jakarta. Kota Depok memiliki luas wilayah sekitar 200,29 km² yang terbagi ke dalam 11 kecamatan dengan karakteristik kawasan yang beragam, mulai dari kawasan lindung, permukiman padat, hingga kawasan komersial.



Sumber: Penyusun, 2026

Gambar 1. 1 Peta Administrasi Kota Depok

Kota ini memiliki posisi strategis sebagai wilayah penyangga Ibu Kota Negara dengan rincian batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kota Jakarta Selatan, KotaTangerang Selatan

Sebelah Timur : Kabupaten Bogor dan Kota Bekasi

Sebelah Barat : Kabupaten Bogor

Sebelah Selatan : Kabupaten Bogor

1.4.2 Ruang Lingkup Materi

Ruang lingkup materi dalam penelitian ini mencakup beberapa aspek teoretis dan regulatif yang menjadi dasar dalam menganalisis pengendalian pemanfaatan ruang dan pengenaan sanksi administratif di Kota Depok. Materi pertama yang dibahas adalah kerangka hukum penataan ruang, meliputi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 9 Tahun 2022 tentang RTRW 2022–2042. Materi ini diperlukan untuk memahami prinsip dasar pengendalian pemanfaatan ruang, kewajiban kegiatan pemanfaatan ruang, serta jenis sanksi administratif yang dapat diterapkan terhadap pelanggaran.

Pelanggaran pemanfaatan ruang termasuk karakteristik pelanggaran yang umum terjadi di wilayah perkotaan seperti pembangunan tanpa izin, penyimpangan intensitas pemanfaatan ruang, dan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung atau sempadan. Pembahasan ini juga meliputi parameter identifikasi pelanggaran berdasarkan tiga aspek utama: status perizinan, kesesuaian dengan pola ruang dan Kerawanan Bencana. Pemahaman konsep ini bertujuan untuk menyusun klasifikasi awal terhadap kasus pelanggaran yang terjadi di Kota Depok sebagai dasar pemberian sanksi.

Instrumen pengendalian pemanfaatan ruang terutama pengenaan sanksi administratif sebagai salah satu bentuk pengendalian. Materi ini menguraikan jenis-jenis sanksi administratif yang diatur dalam PP 21 Tahun 2021 beserta kondisi penerapannya, seperti teguran tertulis, denda administratif, penghentian sementara kegiatan, pencabutan izin, pembongkaran bangunan, dan pemulihan fungsi ruang. Materi ini disajikan untuk

memberikan kerangka analitis dalam menentukan bentuk pengendalian yang proporsional terhadap setiap pelanggaran.

Selain itu, materi penelitian juga membahas metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP) sebagai pendekatan untuk menentukan prioritas pengenaan sanksi. AHP digunakan untuk memahami proses pembobotan kriteria, penilaian alternatif sanksi, serta penyusunan prioritas pengenaan sanksi. Pembahasan metode ini diperlukan sebagai landasan pemilihan metode analisis dalam penelitian.

1.5 Tahapan/Proses

Tahapan proses dalam penelitian ini disusun secara sistematis untuk memastikan bahwa setiap langkah analisis dapat dilakukan secara terarah dan menghasilkan keluaran yang valid. Berikut tahapan/proses penelitian prioritas pengendalian pemanfaatan ruang terhadap kasus pelanggaran di Kota Depok.

1.5.1 Tahap Persiapan

Tahap persiapan dilakukan untuk memastikan bahwa penelitian memiliki landasan teoritis dan arah operasional yang jelas sebelum memasuki proses pengumpulan data. Pada tahap ini, peneliti mengidentifikasi isu utama terkait pelanggaran pemanfaatan ruang di Kota Depok serta merumuskan tujuan penelitian yang ingin dicapai. Selain itu, peneliti mengumpulkan berbagai dokumen seperti RTRW, laporan pelanggaran, dan referensi ilmiah yang relevan sebagai dasar penyusunan kerangka teori dan kerangka pikir penelitian. Tahap ini juga mencakup penyusunan instrumen penelitian seperti kuesioner AHP yang akan digunakan untuk memperoleh penilaian dari para ahli. Untuk memastikan kelayakan data, peneliti melakukan koordinasi awal dengan instansi terkait seperti Dinas PUPR Kota Depok guna menjamin ketersediaan informasi yang diperlukan selama proses penelitian.

1.5.2 Tahap Pengumpulan Data

Pada tahap ini, data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan penyebaran kuesioner AHP kepada para ahli yang memahami isu pengendalian pemanfaatan ruang, seperti pejabat PUPR, akademisi, dan Ikatan Ahli Perencana (IAP). Selain itu, data sekunder dikumpulkan dari berbagai dokumen resmi seperti RTRW, laporan pelanggaran pemanfaatan ruang, serta peta tematik yang digunakan dalam analisis keruangan. Data yang diperoleh kemudian diperiksa dan disesuaikan dengan kebutuhan penelitian untuk memastikan kelengkapan dan validitas informasi yang akan dianalisis. Tahapan ini memberikan dasar informasi untuk mengidentifikasi karakteristik setiap pelanggaran serta mendukung proses analisis menggunakan metode AHP dan GIS.

1.5.3 Tahap Analisis

Tahap analisis dilakukan dengan mengombinasikan pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan spasial untuk menghasilkan penilaian prioritas pengendalian pemanfaatan ruang yang komprehensif. Analisis kualitatif digunakan untuk menginterpretasikan karakteristik setiap pelanggaran berdasarkan dokumen resmi, laporan kejadian, serta hasil wawancara dengan pihak terkait. Selanjutnya, metode AHP digunakan untuk menghitung bobot kepentingan pada setiap kriteria melalui penilaian para ahli, sehingga prioritas penanganan dapat ditentukan secara sistematis dan terukur. Analisis GIS kemudian diterapkan untuk memetakan lokasi pelanggaran, menilai aspek keruangan seperti kedekatan dengan kawasan lindung atau zona rawan bencana, serta mengidentifikasi pola ruang yang memperkuat hasil evaluasi. Keseluruhan analisis ini menghasilkan dasar yang kuat untuk menentukan urutan pengendalian yang memerlukan penanganan lebih dahulu.

1.5.4 Tahap Luaran yang Dihasilkan

Tahap luaran menghasilkan output akhir yang menjadi dasar penyusunan rekomendasi peneraan sanksi administratif dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Depok. Hasil utama berupa prioritas bentuk sanksi administratif yang diperoleh melalui metode AHP berdasarkan bobot setiap kriteria, yaitu status perizinan, Kesesuaian dengan Pola Ruang, dan Kerawanan Bencana. Prioritas tersebut menunjukkan tingkat ketepatan masing-masing sanksi apabila diterapkan pada kasus pelanggaran pemanfaatan ruang di Kota Depok. Luaran tersebut kemudian bisa menjadi rekomendasi kebijakan yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah. Luaran ini juga menjadi dasar penyusunan kesimpulan dalam laporan akhir penelitian.

1.6 Metode dan Hasil Akhir

Metode dan hasil akhir penelitian ini dirancang untuk menghasilkan penentuan prioritas pengendalian pemanfaatan ruang yang dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah. Berikut metode yang digunakan dan hasil penelitian prioritas pengendalian pemanfaatan ruang terhadap kasus pelanggaran di Kota Depok.

1.6.1 Kebutuhan Data

Kebutuhan data meliputi data primer, data sekunder, dan data spasial yang saling melengkapi untuk mendukung proses penilaian prioritas. Kebutuhan data yang akan digunakan dalam penelitian prioritas pengendalian pemanfaatan ruang terhadap kasus pelanggaran di Kota Depok sebagai berikut.

Tabel 1. 1 Kebutuhan Data

No.	Nama Data	Unit Data	Jenis Data	Bentuk Data	Sumber Data
1	Batas Administrasi Kota Depok	Kota	Sekunder	<i>Shapefile</i>	DPUPR Kota Depok
2	Peta Pola Ruang RTRW 2022–2042	Kota	Sekunder	<i>Shapefile</i>	DPUPR Kota Depok
3	Peta Rawan Bencana	Kota	Sekunder	<i>Shapefile / Raster</i>	BPBD Kota Depok / DPUPR Kota Depok
4	Jaringan Jalan	Kota	Sekunder	<i>Shapefile</i>	DPUPR Kota Depok
5	Titik 14 Lokasi Pelanggaran (koordinat & atribut)	Titik	Primer	<i>CSV / XLSX / Shapefile</i>	DPUPR + Survei Lapangan
6	Status Perizinan (KKPR/PBG)	Kasus	Primer/Sekunder	Dokumen	DPMPTSP / DPUPR
7	Dokumentasi Lapangan (foto/video)	Kasus	Primer	<i>JPG / MP4</i>	Survei Lapangan
8	CSRT Kota Depok	Kota	Sekunder	<i>TIFF</i>	DPUPR Kota Depok

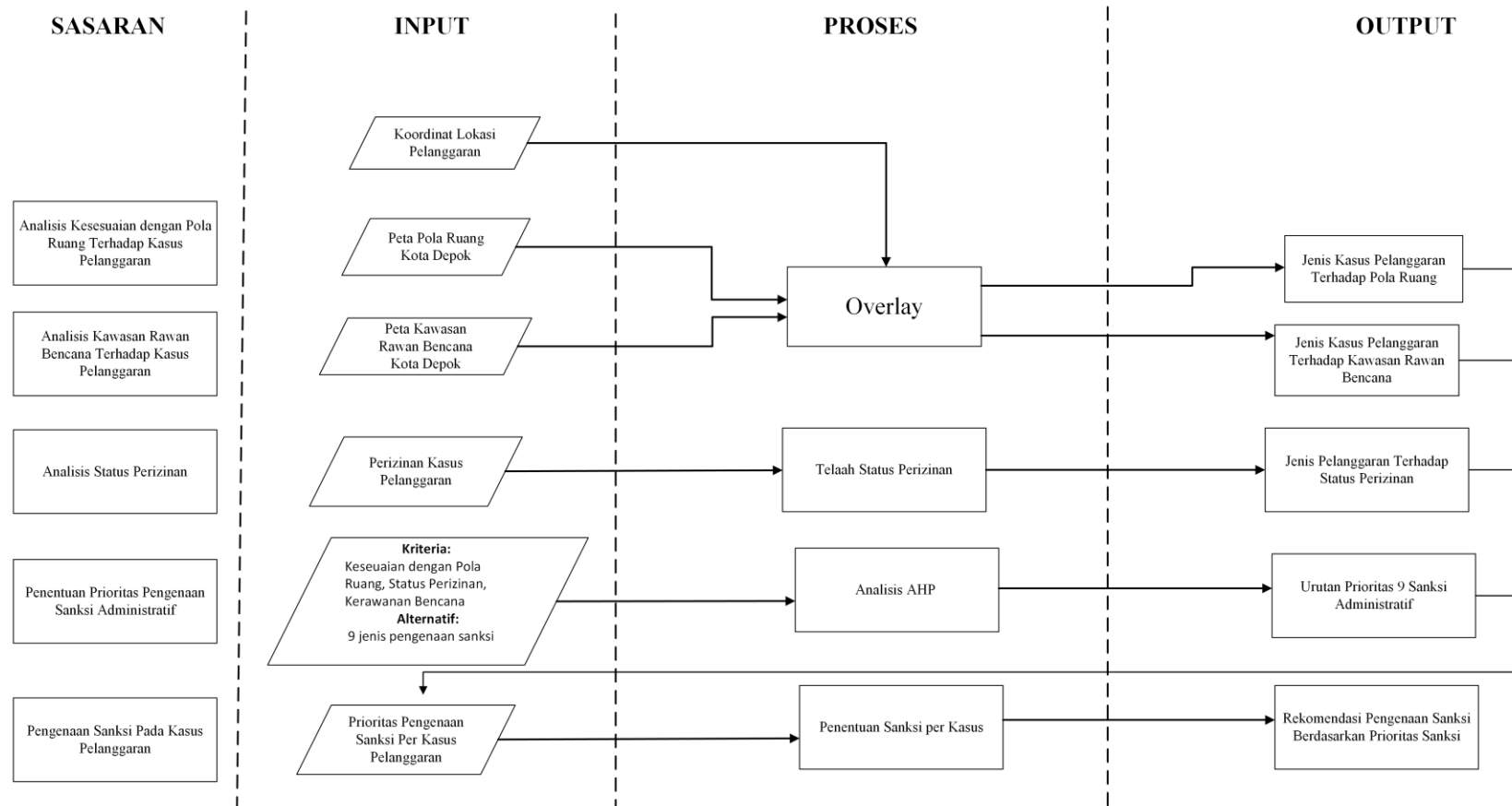
Sumber: Penyusun, 2026

1.6.2 Teknik Analisis

Teknik analisis dalam penelitian ini menggabungkan metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP), dan analisis spasial berbasis GIS untuk menentukan prioritas pengenaan sanksi administratif terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang di Kota Depok. Analisis deskriptif dilakukan untuk mengidentifikasi karakteristik setiap pelanggaran berdasarkan data indikasi pelanggaran, dokumen perizinan, kondisi eksisting, serta ketentuan

pemanfaatan ruang dalam RTRW Kota Depok 2022–2042. Mengingat Kota Depok belum memiliki RDTR maupun Peraturan Zonasi, analisis kesesuaian lokasi dilakukan menggunakan batasan-batasan ruang yang tercantum dalam RTRW serta informasi kondisi lapangan.

Metode AHP digunakan untuk menyusun struktur hierarki penilaian yang terdiri dari tujuan penelitian, tiga kriteria utama yaitu status perizinan, Kesesuaian dengan Pola Ruang, dan Kerawanan Bencana, serta alternatif berupa jenis sanksi administratif sesuai PP 21 Tahun 2021. Matriks perbandingan berpasangan disusun dan kuesioner AHP disebarakan kepada para ahli untuk menilai tingkat kepentingan setiap kriteria dan tingkat ketepatan alternatif sanksi, kemudian diolah melalui perangkat lunak *Expert Choice* hingga diperoleh bobot akhir yang valid melalui uji rasio konsistensi ($CR \leq 0,10$). Secara paralel, analisis GIS dilakukan untuk memetakan lokasi pelanggaran, melakukan *geocoding* koordinat, dan *mengoverlay* titik pelanggaran dengan peta pola ruang RTRW serta peta Kerawanan Bencana guna memberikan gambaran keruangan mengenai sebaran pelanggaran. Informasi spasial ini tidak digunakan dalam perhitungan AHP, tetapi mendukung perumusan rekomendasi penerapan sanksi administratif berdasarkan konteks wilayah.



Sumber: Penyusun, 2026

Gambar 1. 2 Kerangka Analisis

