

BAB IV

ANALISA DAN PEMBAHASAN

A. Penegakan Hukum terhadap Pembangunan Perumahan yang Melanggar Tata Ruang di Kota Tangerang

Penegakan hukum terhadap pembangunan perumahan yang melanggar peraturan tata ruang di Kota Tangerang dilaksanakan melalui pendekatan administratif yang bersifat bertahap dan sistematis. Pendekatan ini merupakan bagian dari strategi hukum tata ruang yang lebih mengedepankan ketertiban administratif dan pembinaan kepada pelaku pembangunan daripada upaya represif atau pidana langsung (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007). Penegakan hukum tata ruang pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan terhadap struktur ruang wilayah yang telah dirancang secara legal dalam dokumen perencanaan seperti Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Dokumen-dokumen ini bersifat mengikat, dan segala bentuk pembangunan harus tunduk pada ketentuan pemanfaatan ruang yang ditetapkan di dalamnya (Pemerintah Kota Tangerang, 2023).

Mekanisme penegakan hukum tersebut melibatkan tahapan teknis dan legal yang cukup kompleks. Proses dimulai dari tahapan pengawasan dan pengendalian, yakni verifikasi terhadap kelengkapan dokumen perizinan seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), serta dokumen rencana site plan. Verifikasi ini dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Tangerang bekerja sama dengan Dinas

Perumahan dan Permukiman serta Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) (Wawancara, 2025). Setelah itu, dilakukan inspeksi lapangan untuk memeriksa kesesuaian antara dokumen izin yang diajukan dan realitas fisik pembangunan di lapangan. Jika ditemukan ketidaksesuaian antara peruntukan ruang dengan pembangunan yang berlangsung, maka pelaku pembangunan atau pengembang dapat dikenakan teguran administratif (Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021).

Langkah penegakan berikutnya dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), yang memiliki kewenangan melakukan tindakan langsung di lapangan. Satpol PP dapat mengeluarkan surat peringatan, melakukan penyegelan terhadap bangunan, hingga pada tahap paling tegas yakni pembongkaran paksa terhadap bangunan yang melanggar ketentuan tata ruang (Pemerintah Kota Tangerang, 2024). Seluruh proses ini merupakan bagian dari sanksi administratif, yang diatur dalam Pasal 61 hingga Pasal 69 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Penegakan hukum administratif ini secara normatif bertujuan untuk mencegah kerusakan tata ruang, mendorong kepatuhan hukum, dan menjaga kualitas ruang kota agar tetap berfungsi secara ekologis, sosial, dan ekonomi (Gunawan, 2021 : 17). Namun demikian, pada tataran implementasi, penegakan hukum ini masih menghadapi berbagai tantangan, terutama terkait belum optimalnya penindakan terhadap pelanggaran yang berulang dan berskala besar. Dalam praktiknya, sanksi administratif seperti penyegelan dan pembongkaran jarang diterapkan secara konsisten, terutama apabila pelanggaran dilakukan oleh

pengembang yang memiliki akses kekuasaan atau pengaruh politik (Hammaminata, 2021 : 92). Di sisi lain, proses hukum yang bersifat pidana atau Peraturan Daerah terhadap pelanggaran tata ruang juga jarang ditempuh. Padahal, Pasal 69 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 secara tegas menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap rencana tata ruang dapat dikenakan sanksi pidana dan ganti kerugian Peraturan Daerah.

Ketiadaan penindakan pidana ini mencerminkan kecenderungan bahwa pemerintah daerah lebih memilih pendekatan persuasif dan korektif dalam menegakkan hukum tata ruang, yaitu dengan memberikan edukasi, teguran, dan kesempatan perbaikan kepada pelaku pelanggaran daripada langsung menjatuhkan sanksi berat (Wawancara, 2025). Pendekatan ini memang sejalan dengan semangat pembinaan dan pelayanan publik, namun dalam konteks pelanggaran yang telah masif dan merugikan kepentingan publik, ketidaktegasan tersebut berpotensi menimbulkan efek pembiaran. Dalam beberapa kasus, pengembang dapat tetap melanjutkan pembangunan meskipun telah menerima surat teguran atau penyegehan, karena kurangnya kontrol lanjutan dari pihak pemerintah (Pemerintah Kota Tangerang, 2023).

Selain itu, pendekatan administratif ini juga menghadapi kendala teknis, seperti kurangnya personel pengawasan di tingkat lapangan, terbatasnya dukungan teknologi untuk pemantauan ruang secara real-time, serta kurangnya integrasi antarinstansi yang menangani perizinan dan pengawasan pembangunan (Evaluasi RTRW Kota Tangerang, 2024). Akibatnya, banyak pelanggaran tidak terdeteksi sejak awal dan baru diketahui setelah bangunan hampir atau telah

selesai dibangun. Hal ini semakin memperlemah upaya penegakan hukum, karena tindakan pembongkaran terhadap bangunan yang sudah dihuni atau beroperasi memiliki risiko sosial dan politik yang tinggi. Dalam beberapa kasus, pemerintah memilih kompromi dengan pengembang, yang menyebabkan ketentuan tata ruang menjadi tidak konsisten (Wawancara, 2025).

Secara normatif kerangka hukum penataan ruang di Kota Tangerang telah lengkap dan memadai, namun realitas pelaksanaannya menunjukkan bahwa penegakan hukum masih bergantung pada efektivitas sistem administratif yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Tanpa didukung oleh sistem pengawasan berbasis teknologi, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, serta keberanian politik untuk menindak pelanggar tanpa pandang bulu, penegakan hukum tata ruang akan terus bersifat simbolis dan tidak memberikan efek jera (Soekanto, 2008 : 8-14).

Jika dianalisis dari sudut pandang Teori Penegakan Hukum oleh Joseph Goldstein, pola penegakan hukum terhadap pelanggaran tata ruang yang terjadi di Kota Tangerang mencerminkan penerapan bentuk *actual enforcement*. Konsep ini mengacu pada bentuk penegakan hukum yang benar-benar dilaksanakan secara nyata di lapangan, tetapi dilakukan secara selektif berdasarkan kapasitas, urgensi, serta pertimbangan kelembagaan yang tersedia. Goldstein membagi penegakan hukum ke dalam tiga bentuk utama: *total enforcement*, *full enforcement*, dan *actual enforcement*. *Total enforcement* merupakan penegakan hukum yang ideal dan menyeluruh atas semua bentuk pelanggaran yang diatur dalam hukum substantif. Dalam kerangka ini, setiap

pelanggaran hukum ditindak tanpa pengecualian. Namun, Goldstein menyadari bahwa kondisi ideal tersebut hampir tidak pernah tercapai karena adanya hambatan dalam sistem hukum acara, keterbatasan sumber daya manusia, serta kebutuhan untuk mempertimbangkan efisiensi dan kapasitas operasional lembaga penegak hukum. Oleh karena itu, dalam praktik, bentuk yang lebih umum diterapkan adalah *actual enforcement*, yaitu penegakan yang faktual, selektif, dan berbasis skala prioritas kelembagaan dan sosial yang berlaku di suatu wilayah (Goldstein dalam Hammaminata, 2021 : 25-30).

Dalam konteks penegakan hukum tata ruang di Kota Tangerang, bentuk *actual enforcement* menjadi pendekatan dominan yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Penegakan hukum tidak dilakukan secara menyeluruh terhadap semua pelanggaran tata ruang yang ada, melainkan hanya terhadap kasus-kasus tertentu yang telah menimbulkan dampak sosial, lingkungan, atau tekanan masyarakat. Misalnya, pembangunan perumahan yang dilakukan di atas lahan tidak sesuai peruntukan namun bersifat tertutup dan belum menimbulkan keresahan publik, cenderung dibiarkan atau ditangguhkan penindakannya. Sebaliknya, pembangunan ilegal yang terjadi di kawasan padat penduduk atau berdampak pada akses jalan umum dan ruang terbuka hijau lebih cepat mendapatkan respons dari Satpol PP atau Dinas PUPR. Hal ini menunjukkan bahwa tindakan hukum sangat bergantung pada deteksi dini yang bersifat situasional dan responsif, bukan pada prinsip ketegasan hukum yang menyeluruh dan konsisten (Wawancara, 2025).

Kondisi ini memperkuat kesimpulan bahwa sistem penegakan hukum

tata ruang di Kota Tangerang belum mencapai tahap *full enforcement*, apalagi *total enforcement*. Dalam wawancara dengan Satpol PP, diungkapkan bahwa proses penindakan seperti penyegelan atau pembongkaran terhadap bangunan yang melanggar tata ruang sering kali terhambat oleh prosedur administratif yang panjang, mulai dari pemberian surat peringatan I hingga III, koordinasi antarinstansi, hingga penjadwalan tindakan lapangan yang memerlukan personel dan logistik khusus. Tak jarang, intervensi dari pihak-pihak berkepentingan seperti pengembang besar atau aktor politik juga menjadi faktor penghambat terlaksananya sanksi secara optimal. Ini menandakan bahwa selain hambatan teknis, terdapat pula hambatan struktural dan politis yang melemahkan efektivitas penegakan hukum di daerah (Pemerintah Kota Tangerang, 2023).

Selain itu, lemahnya penggunaan teknologi informasi dalam sistem pengawasan tata ruang memperburuk keadaan. Hingga saat ini, pengawasan terhadap pembangunan di Kota Tangerang masih mengandalkan metode manual seperti patroli lapangan dan laporan masyarakat. Sistem berbasis Geographic Information System (GIS) atau pemetaan digital belum sepenuhnya digunakan secara terpadu antarinstansi. Akibatnya, banyak pelanggaran tata ruang yang tidak terdeteksi sejak awal dan baru diketahui ketika pembangunan telah hampir selesai atau bahkan sudah dihuni. Situasi ini menyulitkan pemerintah daerah untuk mengambil tindakan pembongkaran karena potensi risiko sosial dan konflik dengan warga yang sudah membeli atau menempati bangunan tersebut (Evaluasi RTRW Kota Tangerang, 2024).

Implikasi dari pola *actual enforcement* yang dominan ini adalah

lemahnya daya cegah dan daya paksa hukum tata ruang. Penegakan hukum yang dilakukan secara reaktif dan selektif cenderung tidak memberikan efek jera bagi pelaku pelanggaran, khususnya pengembang yang memiliki kekuatan modal dan jaringan akses terhadap pengambil kebijakan. Ketika masyarakat melihat bahwa pelanggaran tata ruang hanya ditindak jika ada tekanan publik atau jika pelanggaran sudah terlanjur mencolok, maka kepercayaan terhadap keadilan dan kepastian hukum pun menurun. Hal ini bertentangan dengan prinsip dasar penegakan hukum yang harus menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara seimbang bagi seluruh warga negara (Soekanto, 2008 : 8-10).

Untuk mengatasi kondisi tersebut, diperlukan reformasi menyeluruh terhadap sistem penegakan hukum tata ruang di Kota Tangerang. Langkah pertama adalah memperkuat pengawasan berbasis teknologi informasi melalui penerapan sistem pemantauan digital dan integrasi data antara Dinas PUPR, DPMPSTP, Bappeda, dan Satpol PP. Kedua, dibutuhkan pengembangan database perizinan dan site plan digital yang memungkinkan deteksi cepat terhadap izin yang menyimpang atau pembangunan ilegal. Ketiga, perlu dilakukan peningkatan kapasitas sumber daya manusia di bidang pengawasan, baik dari sisi teknis, hukum, maupun pendekatan komunikasi sosial. Terakhir dan yang paling krusial adalah komitmen politik dari kepala daerah dan pejabat struktural untuk menindak tegas semua bentuk pelanggaran tata ruang tanpa diskriminasi. Hanya dengan langkah-langkah tersebut, penegakan hukum di bidang tata ruang dapat berkembang dari bentuk *actual enforcement* menuju *full*

enforcement yang menjamin tertib ruang, keadilan sosial, dan keberlanjutan pembangunan kota.

B. Hambatan dan Solusi Dinas Terkait dalam Penegakan Peraturan Daerah Pengaturan Pembangunan Perumahan di Kota Tangerang

Secara normatif kerangka hukum penataan ruang dan mekanisme penegakan administratif di Kota Tangerang telah dirancang secara sistematis, namun pelaksanaan di lapangan masih menghadapi berbagai kendala yang menghambat tercapainya penegakan hukum yang efektif. Tantangan tersebut tidak hanya berasal dari aspek regulatif atau peraturan semata, melainkan lebih kompleks dan berkaitan erat dengan kondisi sosial, teknis, serta koordinasi antarinstansi pemerintah. Oleh karena itu, penting untuk meninjau lebih jauh hambatan-hambatan yang dihadapi oleh dinas terkait dalam menerapkan Peraturan Daerah mengenai pembangunan perumahan, serta solusi strategis apa saja yang telah dan sedang diupayakan untuk mengatasinya.

Hambatan dan solusi dalam penegakan Peraturan Daerah terkait pengaturan pembangunan perumahan di Kota Tangerang tidak semata-mata terletak pada lemahnya instrumen hukum, melainkan lebih banyak dipengaruhi oleh faktor implementasi di tingkat sosial, teknis, serta koordinatif antarinstansi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Tangerang dan tokoh masyarakat di Kecamatan Periuk, dapat disimpulkan bahwa hambatan utama justru muncul dalam proses pelaksanaan di lapangan, bukan dari aspek normatif. Menurut Budi Darmawanto selaku Kepala Seksi Data

dan Informasi Satpol PP Kota Tangerang, perangkat hukum yang berlaku sudah memadai, dengan adanya Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang kemudian diperbarui melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 sebagai landasan utama penindakan terhadap pelanggaran tata ruang (Wawancara dengan Budi Darmawanto, 16 Juni 2025). Dalam praktiknya, hambatan justru datang dari rendahnya kesadaran hukum para pengembang dan sebagian masyarakat yang kerap melakukan pelanggaran terhadap batas ruang yang ditentukan baik secara sengaja maupun karena ketidaktahuan. Meski akses informasi terkait tata ruang dan perizinan telah disediakan secara daring pelanggaran tetap terjadi karena lemahnya disiplin dan pemanfaatan kelemahan pengawasan teknis di lapangan (Hammaminata, 2021: 45).

Asumsi bahwa keterbatasan sumber daya manusia atau anggaran menjadi hambatan utama dibantah oleh Satpol PP yang menyatakan bahwa personel telah bekerja sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan struktur organisasi telah memadai (Republik Indonesia, 1981). Setiap tindakan administratif yang diambil melalui proses bertahap seperti teguran penyegelan hingga pembongkaran bangunan memiliki dasar hukum dan prosedur yang jelas. Sebagai bentuk solusi strategis Pemerintah Kota Tangerang telah membentuk Tim Pengawasan dan Pengendalian Tata Ruang Wilayah yang diketuai oleh Bappeda dan melibatkan Dinas PUPR Dinas Perizinan dan Satpol PP. Tim ini dirancang untuk mempercepat proses koordinasi antarinstansi memvalidasi data pelanggaran serta menjalankan eksekusi di lapangan secara

terpadu sehingga mencegah tumpang tindih kewenangan yang kerap terjadi dalam sistem pengawasan konvensional (JDIH Kota Tangerang, 2024).

Sementara itu dari sudut pandang masyarakat Ketua RW 15 Kecamatan Periuk Bapak Ahyar menjelaskan bahwa masyarakat di wilayahnya mendukung pembangunan perumahan sepanjang kegiatan tersebut tidak melanggar ketentuan tata ruang yang berlaku dan telah melalui prosedur hukum. Ia menegaskan bahwa pengembang perumahan yang masuk ke wilayahnya telah melakukan koordinasi resmi dengan pengurus lingkungan dan pihak kelurahan maupun kecamatan. Namun dalam pelaksanaannya tetap muncul hambatan berupa konflik kepemilikan tanah antara pengembang dengan warga. Sengketa tersebut terjadi karena sebagian lahan warga secara tidak sengaja masuk ke dalam area pembangunan pengembang dan baru diketahui ketika proses pembangunan telah berjalan. Konflik ini diselesaikan melalui jalur pengadilan yang dalam putusannya menetapkan bahwa lahan tersebut secara sah adalah milik warga bukan pengembang. Alhasil pembangunan di atas lahan tersebut dihentikan secara permanen dan lahan dikembalikan kepada pemiliknya untuk dijadikan ruang terbuka hijau sesuai keinginan mereka (Wawancara dengan Ahyar, 21 Juni 2025).

Meskipun demikian masyarakat tetap bersikap terbuka terhadap proses pembangunan di wilayah lainnya yang tidak menimbulkan konflik. Sikap partisipatif ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang menekankan pentingnya pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (Republik Indonesia, 2004; Republik Indonesia, 2011). Dengan keterlibatan aktif warga dan pengurus lingkungan dalam pengawasan informal pembangunan yang dilaksanakan di wilayah tersebut menjadi lebih terbuka dan minim konflik sosial.

Apabila ditinjau dari sudut pandang teori penegakan hukum oleh Joseph Goldstein seluruh dinamika ini menggambarkan bahwa sistem penegakan hukum di Kota Tangerang masih berada pada tahap *actual enforcement*. Konsep *actual enforcement* merujuk pada bentuk penegakan hukum yang faktual dan selektif yakni hanya menindak pelanggaran-pelanggaran yang telah memenuhi skala prioritas tertentu atau yang dianggap mendesak secara kelembagaan dan sosial.

Model ini berbeda dengan *total enforcement* yang menuntut penindakan terhadap seluruh pelanggaran hukum substantif tanpa terkecuali dan berbeda pula dengan *full enforcement* yang merupakan bentuk ideal dari penerapan hukum maksimal setelah memperhitungkan batasan hukum prosedural (Goldstein dalam Hammaminata, 2021 : 17). Penegakan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP melalui tindakan bertahap dan pemilihan kasus-kasus prioritas menunjukkan adanya skema seleksi dalam pelaksanaan hukum sebagaimana dijelaskan oleh Goldstein.

Demikian pula dalam kasus RW 15 tidak adanya tindakan hukum langsung terhadap pembangunan yang bersengketa menunjukkan bahwa

penegakan hukum dilakukan secara hati-hati dan tidak otomatis melainkan menunggu proses pembuktian keabsahan kepemilikan tanah melalui jalur Peraturan Daerah. Ini mempertegas bahwa praktik penegakan hukum di lapangan lebih mengedepankan penyesuaian terhadap konteks sosial bukti administratif dan koordinasi lintas kelembagaan yang semuanya merupakan ciri khas dari *actual enforcement*.

Bahkan solusi seperti pembentukan tim lintas sektor dan penggunaan sistem pelaporan berbasis digital menunjukkan bahwa Pemkot Tangerang tengah berupaya untuk meningkatkan kapasitas penegakan hukum agar dapat mendekati bentuk *full enforcement*. Integrasi data tata ruang peningkatan pemantauan real-time serta kolaborasi antardinas adalah langkah-langkah menuju penegakan hukum yang lebih menyeluruh meskipun tetap belum mencapai level total *enforcement*.

Dengan demikian hambatan yang dihadapi dalam penegakan Peraturan Daerah pengaturan pembangunan perumahan di Kota Tangerang baik berupa rendahnya kesadaran hukum konflik kePeraturan Daerah maupun lemahnya pengawasan dapat dianalisis sebagai dampak dari keterbatasan model *actual enforcement*. Meskipun perangkat hukum telah tersedia efektivitasnya sangat bergantung pada kapasitas teknis dukungan politik dan koordinasi lintas aktor. Oleh karena itu solusi yang telah dirancang seperti pembentukan tim lintas sektoral dan partisipasi aktif masyarakat merupakan bentuk strategi struktural dan sosial yang potensial untuk memperluas cakupan penegakan hukum tata ruang agar lebih adil efektif dan dapat diterima di tingkat lokal.