**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEMILIK BANGUNAN DI KAWASAN KONSERVASI MANGROVE GUNUNG ANYAR TAMBAK SURABAYA**

Savira Rizka Pramesti

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

[savirarizkapramesti@gmail.com](mailto:savirarizkapramesti@gmail.com)

**Hananto Widodo**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

[hanantowidodo@unesa.ac.id](mailto:hanantowidodo@unesa.ac.id)

**Mahendra Wardhana**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

[mahendrawardhana@unesa.ac.id](mailto:mahendrawardhana@unesa.ac.id)

Abstrak

Kawasan lindung Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya) merupakan kawasan yang banyak terjadi perubahan dikarenakan Kota Surabaya dengan karakteristik pembangunan yang pesat, pertumbuhan populasi yang tingggi, dan kebutuhan perumahan semakin meningkat telah memaksa Kota Surabaya untuk meluas tak terkendali hingga menyebabkan banyak bangunan yang berdiri tidak sesuai dengan RTRW Kota Surabaya. Telah diatur pada Pasal 139 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang menetapkan larangan membangun perumahan dan/atau permukiman diluar kawasan yang khusus diperuntukkan bagi perumahan permukiman. Namun, faktanya masih terdapat perumahan di konservasi mangrove gunung anyar tambak Surabaya. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan bagaimana penegakan hukum serta kendala penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris. Sumber data diperoleh dari data primer dan sekunder yang kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.Hasil penelitian menunjukkan hingga saat ini penegakan hukum tersebut masih sampai peringatan tertulis. Penegakan hukum dengan tahap selanjutnya tak kunjung dilakukan sebab terdapat unsur-unsur hukum yang belum terpenuhi, antara lain adalah unsur pembuatan undang-undang, unsur penegak hukum, dan unsur lingkungan. Kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum ini antara lain, belum adanya perda tentang rencana strategis kawasan lindung Pamurbaya, keterbatasan personil aparat penegak hukum, pengawasan dan pengendalian bersifat pasif, tingkat kesadaran pengembang maupun masyarakat, tidak melibatkan masyarakat dalam menentukan kawasan konservasi. Dari hal tersebut penulis memberikan saran antara lain pembuatan perda tentang rencana strategis kawasan lindung Pamurbaya, Pemerintah pada tahun 2021 anggaran menambahkan kebutuhan anggota Satpol PP, batas kawasan konservasi disertai papan dan melakukan pengawasan secara rutin.

**Kata Kunci:** Pamurbaya, Kawasan Konservasi, Penegakan Hukum

**Abstract**

The protected area of ​​the East Coast of Surabaya (Pamurbaya) is an area that has changed a lot because the city of Surabaya with rapid growth, high population growth, and increased housing needs has increased Surabaya City for uncontrolled expansion causing many buildings to stand not following the RTRW City of Surabaya. It has been regulated in Article 139 of Law Number 1 Year 2011 concerning Housing and Settlement Areas which stipulates the prohibition of building housing and/or settlements outside of areas specifically designated for residential housing. However, the fact is that there are still houses in the mangrove conservation area of ​​Gunung Anyar Tambak, Surabaya. This study aims to reveal how law enforcement and law enforcement on buildings in the mangrove conservation area of ​​Mount Anyar Tambak, Surabaya. The research method used is juridical empirical. The data sources were obtained from primary and secondary data which were then analyzed descriptively qualitatively. The results showed that until now the law enforcement was still up to a written warning. Law enforcement with the next stage has not been carried out because there are elements of the law that have not been fulfilled, among others are elements of law-making, elements of law enforcement, and elements of the environment. Obstacles that exist in enforcing this law, the absence of a regional regulation regarding the strategic plan for the protected area of ​​Pamurbaya, limited personnel of law enforcement officers, passive supervision and control, level of awareness of developers and the community, do not involve the community in regulating conservation areas. From this, the authors provide suggestions, including making regional regulations on strategic plans for the protected area of ​​Pamurbaya, the Government in 2021 the budget adds to the needs of Satpol PP members, boundaries of conservation areas onboard, and conducts regular monitoring.

**Keywords:** Pamurbaya, Conservation Area, Law Enforcement

# **PENDAHULUAN**

Perubahan pemanfaatan lahan timbul sebagai akibat perubahan perimbangan dalam jumlah penduduk dengan luas lahan yang tersedia. Jumlah penduduk dari waktu ke waktu yang terus meningkat, sementara luas lahan yang tersedia tidak pernah bertambah. Pengelolaan tata ruang menjadi sangat penting manakala tekanan terhadap penggunaan ruang semakin besar dikarekanakan selain kondisi yang pesat juga diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk, yang berimbas kepada pertumbuhan kawasan perumahan dan permukiman bertambah pula tingkat kebutuhan hidup, sehingga menyebabkan perubahan fungsi dari penggunaan lahan dalam perkembangan suatu permukiman.

Laju pertumbuhan penduduk yang sangat pesat disertai dengan meningkatnya intensitas pembangunan di segala bidang, menyebabkan permasalahan dan konflik pertanahan juga semakin meningkat (Aminah 2016). Dampak dari adanya hal tersebut, pemerintah pusat maupun daerah memiliki peran yang besar untuk melakukan perencanaan kebijakan pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan penataan ruang. Tata ruang (dengan perkembangan ruang) adalah suatu wadah dalam tiga dimensi, yakni tinggi, lebar dan kedalamannya yang menyangkut bumi, air, sungai, danau, lautan dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya, udara, ruang angkasa diatasnya secara terpadu, sehingga peruntukan dan penggunaannya serta pengelolaannya mencapai manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuaran rakyat (Adisasmita 2010).

Penyelenggaran penataan ruang merupakan kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan (Surharyo 2017). Dalam penyelenggaraan penataan ruang tugas negara meliputi dua hal, yaitu; (a) *police making*, ialah penentuan haluan negara; (b) *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara (HR. 2006).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pelaksanaan perencanaan dan pengendalian bangunan, serta perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan terhadap penataan ruang adalah bagian dari tugas wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah baik pemerintah daerah provinsi, maupun skala kabupaten/kota (Arba 2019). Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya

pencapaian tujuan penataan ruang meliputi pelaksanaan, perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Kemenkumham 2014). Bentuk pengendalian pemanfaatan ruang yang paling nampak di daerah Kabupaten/Kota adalah mekanisme perizinan yang hakekatnya bertujuan untuk mengendalikan aktivitas tertentu, mencegah bahaya dampak lingkungan, keinginan melindungi objek tertentu (Juniarso Ridwan 2013). Mengacu pada Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa:

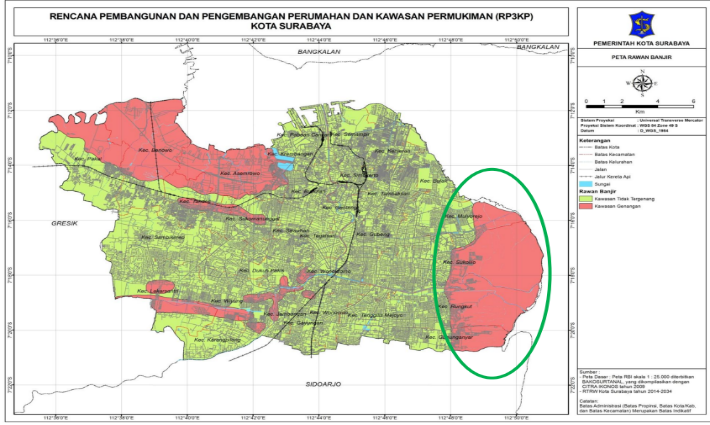
“Dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib:

1. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
2. Memanfaatkan runag sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
3. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
4. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pertumbuhan dan perkembangan terjadi setiap harinya dalam setiap aspek. Perkembangan tersebut mengakibatkan suatu tuntutan atas kebutuhan ruang dan lahan. Pada akhirnya hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan serta dampak terhadap pelaksanaan penataan ruang serta kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman dengan memicu beberapa penduduk maupun pengembang melakukan pelanggaran terhadap penataan ruang. Pasal 139 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menetapkan bahwa:

“Setiap orang dilarang membangun perumahan dan/atau permukiman di liuar kawasan yang khusus di peruntukkan bagi perumahan dan permukiman.”

Dari penjelasan pasal tersebut, sangat jelas bahwa untuk mendirikan perumahan maupun permukiman harus menyesuaikan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan melakukan prosedur perizinan sesuai peraturan perundang-undangan. Hal tersebut salah satunya bertujuan agar pola pembangunan dapat mengikuti pola hunian yang berimbang dan berbasis pada kelestarian lingkungan. Seiring upaya untuk menciptakan ruang yang nyaman dan menumbuhkan kesadaran masyarakat terhadap ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Penataan Ruang, diharapkan penyelanggaraan sesuai dengan teknis yang ada (Sodikin 2017).

 Rencana tidak dapat dihilangkan dari hukum administrasi, rencana dapat dijumpai pada berbagai bidang kegiatan pemerintahan salah satunya pada pengaturan tata ruang (Pradana 2017). Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terleaksananya keadaan tertentu yang tertib (M. Arszandi 2015). Rencana yang demikian dapat dihubungkan dengan stelsel perizinan yakni salah satunya perizinan pembangunan akan ditolak oleh karena tidak sesuai dengan rencana peruntukan.

Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk memiliki izin pemanfaaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang dan sesuai dengan fungsi yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang (Rika S. Santoso 2011). Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang akan efektif dan sangat bergantung pada penegakan hukum dan pengendalian pemanfaatan ruang (Mandey 2015).

Adanya rencana tata ruang wilayah kota memiliki fungsi yaitu untuk acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), untuk acuan dalam pemanfaatan ruang atau pngembangan wilayah kota, acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah kota, acuan lokasi investasi kota yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta, untuk pedoman penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah, serta untuk dasar kota dan dasar pengendalian pemanfaatan raung dalam penataan atau pengembangan wilayah kota yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif, serta pengenaan sanksi dan acuan dalam administrasi negara (Wirosoedarmo et al. 2014).

Kawasan lindung Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya) merupakan kawasan yang banyak terjadi perubahan dikarenakan Kota Surabaya dengan karakteristik pembangunan yang pesat, pertumbuhan populasi yang tingggi, dan kebutuhan perumahan semakin meningkat telah memaksa Kota Surabaya untuk meluas tak terkendali hingga menyebabkan banyak bangunan yang berdiri tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya. Kegiatan pembangunan pemukiman berskala besar yang ada di Kota Surabaya menyebabkan banyak lahan atau tanah untuk lokasi bangunan yang dibutuhkan. Sedangkan tanah di Surabaya sudah banyak dibangun dengan gedung-gedung tinggi. Keterbatasan lahan di Surabaya membuat kawasan pesisir atau Pamurbaya banyak dilirik oleh pihak pengembang maupun warga, sehingga pada kawasan konservasi yang tersebar di empat kecamatan banyak dibangun perumahan maupun permukiman. Secara ekologi mangrove dapat didefinisikan sebagai sekumpulan vegetasi tropis yang hidup di zona pesisir (Dahuri 2004).

**Gambar 1.1 Peta Penetapan Kawasan Lindung Berdasarkan Kondisi Fisik Pamurbaya**

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya

Kawasan lahan konservasi di Surabaya tersebar di empat kecamatan dan tujuh kelurahan diantaranya, Kecamatan Gunung Anyar yaitu Kelurahan Gunung Anyar Tambak, Kecamatan Rungkut yaitu Kelurahan Medokan Ayu dan Wonorejo, Kecamatan Sukolilo yaitu Kelurahan Keputih, Kecamatan Mulyorejo yaitu Kelurahan Dukuh Suterejo, Kalisari dan Kejawen Putih Tambak.

Kawasan untuk kepentingan penyelamatan lingkungan dijelaskan dalam Pasal 70 huruf a Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 yang menyatakan bahwa “Kawasan strategis untuk kepentingan penyelamatan lingkungan hidup meliputi: a. kawasan Pantai Timur Surabaya di Kecamatan Gunung Anyar, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukolilo dan Kecamatan Mulyorejo, yang berada di Unit Pengembangan I Rungkut dan Unit Pengembangan II Kertajaya”, sebagaimana sesuai dengan gambar diatas. Ekspansi perkotaan sangat terlihat di Kota Surabaya bagian timur. Pada bagian ini terdapat Kawasan Lindung Pantai Timur Surabaya yang ditetapkan sebagai kawasan strategis untuk kepentingan penyelamatan lingkungan hidup seluas ±2.495,85 Ha melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang RTRW Surabaya (Siti A’isyah 2018).

Kawasan konservasi merupakan penyangga kehidupan yang dilindungi agar proses ekologis bisa terpelihara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar yang dilakukan di dalam dan luar suaka alam, dan pemanfaatan sumber daya alam hayati serta ekosistemnya secara lestari (Abdullah Marlang 2015). Konservasi juga merupakan bagian dari upaya pelestarian dan perlindungan. Area konservasi adalah area yang memiliki karakteristik khas pada arsitektural dan nilai sejarahnya yang berpotensi untuk dilestarikan (Samedi 2015). Pemanfaatan lahan dikatakan sudah sesuai dengan fungsi sebagai kawasan konservasi jika mempunya nilai indeks konservasi alaminya, dan dikatakan mempunyai kesesuaian lahan buruk dengan kondisi kritis jika nilai indeks konservasi aktualnya lebih kecil dari nilai indeks konservasi alaminya (Maria 2014).

Ekosistem mangrove merupakan salah satu sumber daya alam hayati yang tergolong sebagai konservasi (Huda 2008). Adanya pelastarian mangrove guna meningkatkan kualitas keanekaragaman hayati. Menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2011 tentang Prosedur Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Wilayah Kota Surabaya, bahwa kawasan mangrove adalah kawasan yang ditumbuhi sekumpulam tumbuhan mangrove yang terdapat di daerah pantai, laguna atau muara sungai, yang oleh masyarakat sering disebut pula dengan hutan bakau.



**Gambar 1.2 Kawasan Konservasi Mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya**

Sumber: Diolah Sendiri

Faktanya di Surabaya, tepatnya di kelurahan Gunung Anyar Tambak terdapat bangunan dengan jumlah ±116 berupa rumah dan satu masjid, yang dalam rencana rencana tata ruang Surabaya peruntukannya tidak untuk perumahan dan/atau permukiman, melainkan kawasan konservasi mangrove. Sehingga izin mendirikan bangunan tidak dapat dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang**.** Area konservasi mangrove ditetapkan dalam *site plan* pada tahun 2000, kemudian ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Kota Surabaya, dan diperbarui di tahun 2014.

Ketentuan sanksi administratif jika memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya di Surabaya diatur dalam Pasal 125 Peraturan Daerah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya yang berbunyi:

“(1) Setiap orang yang melanggar ketentuan

Pasal 120 dikenakan sanksi administratif

(2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) dapat berupa:

a. peringatan tertulis;

b. penghentian sementara kegiatan;

c. penghentian sementara pelayanan umum;

d. penutupan lokasi;

e. pencabutan izin;

f. pembatalan izin

g. pembongkaran bangunan;

h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau

i. denda administratif”

Kemudian Pasal 126 yang berbunyi:

“Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 huruf c meliputi:

a. Memanfaatkan ruang dengan izin pemanfaatan

ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya;

b. Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan

ruang di lokasi yang sesuai perumtukannya; dan/atau

c. Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan

ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya”.

Pengawasan dalam tata ruang merupakan usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang (Rahmat 2006). Penertiban sendiri merupakan usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Penertiban dilakukan untuk menertibkan yang dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan dan penyelidikan atas semua pelanggaran atau kejahatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang.

Bentuk pengendalian pemanfaatan ruang yang paling nampak di Kabupaten/Kota adalah mekanisme perizinan yang hakekatnya berujuan untuk mengendalikan aktivitas tertentu, mencegah bahaya dampak lingkungan, keinginan melindungi objek tertentu, dan hendak membagi benda-benda yang sedikit (Juniarso Ridwan 2013).

Pelanggaran tata ruang pada kawasan konservasi mangrove terdapat di kelurahan Gunung Anyar Tambak dan Medokan Ayu Kecamatan Rungkut. Bangunan pada rumah di kawasan tersebut tidak akan dikeluarkan IMB oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang karena bangunan rumah berdiri diatas kawasan konservasi. Pengawasan di kawasan lindung pantai timur surabaya (Pamurbaya) benar-benar lemah dengan bukti ditemukan lagi puluhan rumah yang berdiri tanpa izin (Kawengian 2017). Salah satu warga yang ditemui Jawa Pos menyatakan, pihaknya tidak tahu bahwa tanah yang dibeli merupakan kawasan lindung. Meski begitu, warga yakin peruntukan bangunan bisa berubah. Kepala DPRKP CKTR Eri Cahyadi menegaskan, kawasan tersebut tidak akan mendapat Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Karena itu kawasan di Medokan Ayu ini bernasib sama dengan Gunung Anyar Tambak. Sama-sama tidak akan punya IMB, jika terbangun pasti tidak memiliki izin.

Perusakan lahan konservasi di lokasi Kelurahan Gunung Anyar Tambak untuk pembangunan permukiman ternyata terjadi sejak 2012 dan semua seolah tutup mata dengan kondisi tersebut (Wahyu 2017). Jawa Pos mendatangi kantor Kelurahan Gunung Anyar Tambak yang kemudian Lurah Gunung Anyar Tambak mengaku tidak tahu mengenai pelanggaran di lahan konservasi dengan dalih baru menjabat Februari lalu. Tanah yang berada dilokasi tersebut dikavling dan dijual kepada warga. Camat Gunung Anyar menyatakan, pihak kecamatan sudah mengendus permasalahan tersebut. Pada tahun 2013, camat pernah membahas masalah itu dengan pemkot, tahun lalu juga melaporkan masalah penebangan hutan bakau ke pemkot. Pernyataan dari camat yang menjabat selama empat tahun di Gunung Anyar ialah bahwa tidak pernah adanya pembiaran terhadap masalah ini, karena telah membicarakan masalah ini dengan pemkot (Wahyu 2017).

Hal tersebut menjadi faktor penyebab tekanan maupun sebagai ancaman utama terhadap keberadaan kawasan lindung atau konservasi dan pembangunan perumahan telah muncul sebagai pendorong utama perubahan penggunaan lahan di Kota Surabaya yang juga menyebabkan penurunan produksi sumber daya alam karena ketidaksetaraan sosial dalam proses pembangunan yang cepat. Permasalahan diatas menggambarkan pentingnya penegakan hukum terhadap bangunan di lahan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak surabaya terkait dengan pelanggaran yang terjadi. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya dan apa kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum sehingga penegakan hukum ini dapat terlaksana dengan semestinya atau tidak.

**METODE**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis empiris. Jenis penelitian empiris merupakan penelitian hukum untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hukum merupakan bagian dari penegakan hukum *(law enforcement)* (Achmad 2004)*.* Penelitian ini akan mengungkapkan proses penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya serta kendala dalam melaksanakan proses penegakan hukumnya.

Penelitian ini menggunakan pendeketan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan metode pendekatan yang perhatiannya terpusat pada prinsip umum gejala-gejala sosial yang ada dikehidupan manusia. Selanjutnya peneliti menganalisis berkeinginan untuk dapat memberikan gambaran atau penjelasan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan (Achmad 2004). Dalam penelitian ini menggunakan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dari penelitian ini merupakan data yang diperoleh secara langsung dilapangan berupa keterangan dari informan melalui wawancara. Data sekunder didapatkan melalui data kepustakaan yang menjelaskan data primer seperti halnya rancangan undang-undang hasil penelitian, hasil karya kalangan hukum dan sebagainya (Soekanto 2007). Data sekunder bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, catatan-catatan resmi yang memiliki otoritas, buku, artikel, laporan dan sebagainya (Ali 2011).

Data primer penelitian ini diperoleh melalui dua proses yaitu wawancara kepada pihak Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya serta Warga Gunung Anyar Tambak Surabaya dengan memberikan pertanyaan yang telah terstruktur dan studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar berbentuk resmi, buku, majalah, arsip, dokumen pribadi dan foto terkait dengan permasalahan penelitian.

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Hasil Wawancara dengan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya**

Peneliti melakukan survei dan wawancara ke Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya serta warga Gunung Anyar Tambak Surabaya. Data yang diperoleh dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya adalah berupa hasil wawancara dan bukti bahwa lokasi kelurahan Gunung Anyar Tambak peruntukannya tidak untuk permukiman yang dilihat dari Peta Rencana Detail Tata Ruang Surabaya.

Menurut Ibu Aisyah selaku Staff Perencanaan Tata Ruang, bahwa titik batas atau yang biasa disebut dengan patok untuk wilayah konservasi telah dipasang di kawasan Pamurbaya oleh Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada tahun 2014. Untuk sosialisasi kepada masyarakat telah dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya kepada setiap kelurahan tentang batas-batas wilayah Pamurbaya. Cara mengetahui adanya pelanggaran pendirian bangunan di kawasan konservasi tersebut dengan adanya pengawasan oleh kelurahan dan akan melaporkan kepada Pemerintah Kota Surabaya. Namun, dikarenakan petugas kelurahan maupun lurah yang silih berganti dan kurangnya koordinasi yang menyebabkan tidak tersampaikannya informasi mengenai batas kawasan Pamurbaya kepada lurah yang baru, sehingga menyebabkan terjadinya persetujuan atas jual beli tanah pada kawasan Pamurbaya oleh lurah. Hal tersebut juga menjadikan terlambatnya pengaduan atau laporan adanya pelanggaran pada kawasan Pamurbaya.

Pengembang pada perumahan tersebut belum mengantongi izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan pada Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mewajibkan setiap orang untuk menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dan memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang. Jika akan mendirikan bangunan sudah seharusnya melakukan prosedur yang berlaku seperti mengajukan *site plan* yang merupakan rencana tapak yaitu pengesahan gambar teknis IMB yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan IMB kepada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya. Instrumen perizinan terutama perizinan tapak (*site plan)* perumahan ada beberapa tahap yang harus dilalui mulai dari penerbitan surat keterangan rencana kota (SKRK), dokumen lingkungan, dokumen andalin, sampai pada izin mendirikan bangunan. Disimpulkan bahwa awal alur dari proses perizinan adalah SKRK. Sehingga untuk proses perizinan selanjutnya mengikuti pedoman yang sama. Jika SKRK menyatakan peruntukan pada suatu kawasan untuk konservasi, maka selanjutnya perizinan tidak dapat diproses.

Warga yang memiliki hunian pada kawasan konservasi tersebut memiliki surat dari kelurahan yang dianggapnya surat sah atas kepemilikan tanah, dengan tercantumnya tandatangan dari pihak kelurahan. Hal tersebut bukan lah surat kepemilikan yang sah dengan tidak dimilikinya izin mendirikan bangunan. Menurut kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya selebaran bukti yang dibagikan oleh pengembang tidak bisa dijadikan alasan untuk mengavling tanahnya, apalagi menjadikannya sebagai kawasan permukiman. Sebab surat tersebut tidak mencantumkan nomor seri dan tanda tangan kepala dinas. Instrumen disinsentif telah diberikan, seperti tidak dikeluarkannya IMB, tidak memberikan fasilitas seperti PDAM, dan tidak memberikan akses jalan beraspal atau paving bagi perumahan yang ada kawasan tersebut. Meski demikian, fokus dari Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya adalah nasib warga jika perumahan pada kawasan tersebut dieksekusi**.**

Penentuan lahan konservasi pada kawasan mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya tidak melibatkan masyarakat yang mana langsung ditetapakan oleh Pemerintah Kota Surabaya berujuan untuk kepentingan penyelamatan lingkungan hidup Pamurbaya. Dalam hal ini, yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum berdasarkan Pasal 6 ayat 4 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 38 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, walikota melimpahkan kewenangan menerapkan sanksi administratif pelanggaran bangunan kepada Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang, yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Sasaran Perangkat Daerah Kota Surabaya, bahwa kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya adalah unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang kepala satuan yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah, dengan demikian Satpol PP dalam hal ini tidak memiliki kewenangan eksekutif untuk melakukan penegakan hukum terhadap pendirian bangunan di kawasan konservasi Gunung Anyar Tambak Surabaya.

**Hasil Wawancara dengan Warga Gunung Anyar Tambak Surabaya**

Peneliti melakukan survei dan wawancara kepada warga Gunung Anyar Tambak Surabaya. Data yang diperoleh dari warga yang memiliki hunian di kawasan konservasi mangrove bernama Pak Andre berupa hasil wawancara dan surat sporadik yang dikeluarkan oleh kelurahan.Pak andre menyatakan bahwa pada kawasan konservasi dimulai dari tahap 4 hingga tahap 7, yang mana terdapat ±116 bangunan rumah dan 1 bangunan masjid.Menurut masyarakat sekitar bahwa titik batas pada kawasan konservasi tersebut terbuat dari beton yang dicor dan tidak terlihat karena tertutupi oleh semak-semak yang tinggi dan tanaman bakau, bukannya berupa papan yang dapat terlihat jelas oleh setiap warga.

Pengembang memberikan letter C sebagai bukti kepemilikan kepada warga. Surat tersebut didapat dengan pengurusan secara sporadik di kelurahan. Pada tahun 2010 penjualan kavling telah dilakukan oleh pengembang, dan pada tahun 2011 telah dilaksanakan pembangunan pada tahap 4. Pengembang mengaku tidak mengetehaui bahwa tahap 4 hingga tahap 7 berada pada kawasan konservasi. Sebelum mengetahui bahwa tahap 4 hingga tahap 7 masuk pada area konservasi, pengembang memberikan janji untuk

mengeluarkan IMB pada bangun rumah tersebut kepada warga. Namun, saat warga mengajukan untuk mengurus IMB ditolak oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Surabaya karena rumah tersebut berada pada kawasan konservasi. Sebelum tahun 2017 total rumah yang dibangun sebanyak 99, namun menurut warga karena tidak ada tindakan yang serius dari aparat penegak hukum maka jumlah rumah bertambah menjadi ±116.

**Gambar 1.3 Akses Jalan yang Belum di Paving Pada Perumahan Kawasan Konservasi Gunung Anyar Tambak Surabaya**

Sumber: Diolah Sendiri

Pada kawasan perumahan ini tidak diberikan fasilitas jalan yang dipaving tetapi masih banyak yang mencari rumah di kawasan ini dikarenakan harga yang relatif murah. Pak andre menyatakan bahwa Satpol PP sudah pernah memberikan peringatan tertulis kepada 99 rumah sebelum bertambahnya menjadi 116 rumah dan pembangunan masih berlanjut hingga memberikan peringatan kembali terhadap rumah yang masih didirikan pada tahun 2019. Warga setempat menolak apabila rumah yang dihuni tersebut dibongkar. Sosialisasi yang dirasa kurang kepada masyarakat maupun kepada kelurahan, dan dengan memiliki keyakinan bahwa dalam surat jual beli tanah yang dikeluarkan oleh kelurahan ialah surat yang sah karena menurutnya kelurahan merupakan tangan kanan dari pemerintah kota sehingga telah merasa bahwa status rumah tersebut legal. Fasilitias Listrik maupun PDAM tidak diizinkan untuk memasuki perumahan pada tahap 4 tersebut, namun warga berupaya sendiri agar listrik dan PDAM didapatkan. Sehingga warga pun tetap merasa nyaman bertempat tinggal di kawasan konservasi tersebut.

**PEMBAHASAN**

**Penegakan Hukum Terhadap Pendirian Bangunan di Lahan Konservasi Mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya**

Berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 38 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, tata cara pemberian sanksi administratif kepada setiap orang atau badan yang mendirikan bangunan tanpa IMB di atas tanah milik/dikuasai oleh pemerintah daerah yang telah atau belum ditetapkan status penggunaan barangnya dan belum dikuasai secara sah sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka akan dilakukan tindakan yaitu yang pertama, pemberian peringatan tertulis dengan disertai pemberian tanda pelanggaran. Kedua, apabila dalam jangka waktu tiga pulun hari kalender, setiap orang atau badan tidak mematuhi peringatan tertulis, maka Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang menerbitkan keputusan sanksi administratif berupa pembongkaran bangunan. Dalam rangka pelaksanaan sanksi administratif berupa pembongkaran bangunan, Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang menyampaikan surat bantuan penertiban berupa pembongkaran bangunan kepada Satpol PP. Ketiga, Satpol PP melakukan penertiban pembongkaran paling lambart tujuh hari kalender setelah diterimanya surat bantuan penertiban.

Hingga saat ini surat bantuan penertiban berupa pembongkaran bangunan kepada Satpol PP belum terlaksanakan. Tahapan yang dilakukan dalam penegakan hukum di kawasan konservasi mangrove gunung anyar tambak Surabaya berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Aisyah selaku Staff Perencanaan Tata Ruang pada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang ialah sampai dengan mengirimkan surat panggilan maupun surat peringatan kepada pengembang perumahan maupun melakukan penempelan stiker pelanggaran IMB pada bangunan yang melanggar. Sesuai dengan Pasal 125 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 yang menetapkan untuk setiap orang yang melanggar tata ruang Kota Surabaya mendapatkan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara layanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang dan/atau denda administratif. Dengan demikian, penegakan hukum tersebut masih pada peringatan tertulis sehingga warga masih tetap bertimpat tinggal di kawasan konservasi tersebut.

Tata cara pemberian sanksi administratif juga diatur pada Pasal 7 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan yang menyatakan bahwa sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilakukan dengan ketentuan bertahap, bebas dan/atau kumulatif, pelaksanaan penerapan sanksi administratif ditetapkan dalam keputusan kepala dinas yang kemudian penerbitan keputusan sanksi administratif oleh Kepala Dinas disampaikan kepada setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaram dalam penyelenggaraan bangunan.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2011 tentang Prosedur Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Wilayah Kota Surabaya juga menjelaskan mengenai ruang lingkup prosedur pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove. Kesatu, sosialisasi untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kawasan mangrove. Kedua, pemberdayaan masyarakat untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat dalam upaya pelestarian dan pengelolaan sumber daya alam di kawasan mangrove. Ketiga, monitoring dan evaluasi dilaksanakan untuk mengawasi dan memberikan penilaian terhadap kondisi kawasan mangrove sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan oleh Walikota serta sebagai dasar untuk mengambil tindakan di lapangan. Keempat, penyidikan dan pelaporan penyidik pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah Kota Surabaya berwenang melakukan tindakan penyidikan atas pelanggaran peraturan daerah yang terjadi di kawasan mangrove, dan pelaporan yang dilakukan ketua tim pengawasan dan pengendalian mangrove wajib menyampaikan laporan kepada Walikota secara berskala setiap bulan dan secara insidentil sesuai kebutuhan.

Berdasarkan hasil penelitian, ruang lingkup prosedur pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove belum terlaksana dengan maksimal, sehingga memengaruhi terhadap pelaksanaan penegakan hukum. Pengawasan merupakan proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan (Ula 2016). Pendapat dari Milieurcht yang dikutip Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan bahwa, penyidikan serta pelakasanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir dari penegakan hukum, yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditunjukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan (Koesnadi Hardjasoemantri 2000).

Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam melaksanakan tindakan hukum administrasi pernah melibatkan instansi terkait dalam membantu penegakan hukum pelanggaran terhadap pendirian bangunan di kawasan Pamurbaya dengan melibatkan seluruh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) Pemkot Surabaya untuk meminta penjelasan sekaligus mencarikan solusi yang terbaik bagi semua pihak dan membahas langkah-langkah penertiban, serta melibatkan petugas Kecamatan dan Kelurahan, Ketua RT/RW setempat untuk berperan aktif membantu pelaksanaan penertiban pada kawasan Pamurbaya.

Hingga saat ini penegakan hukum terhadap pendirian bangunan di kawasan konservasi mangrove masih pada tahap peringatan tertulis dan belum dilakukan tindakan lebih lanjut yang dapat membuat kawasan konservasi tersebut tidak lagi dijadikan tempat tinggal. Langkah-langkah untuk penegakan hukum yang telah dilakukan adalah koordinasi dengan dinas atau instansi terkait serta sosialisasi terhadap warga kawasan konservasi mangrove gunung anyar tambak surabaya. Telah diberikan surat panggilan kepada pengembang namun setelah itu tak kunjung diberikan sanksi yang lebih tegas sehingga Satpol PP yang tidak memiliki kewenangan eksekutif tidak dapat melakukan penegakan hukum ditahap selanjutnya.

Seperti yang dikatakan oleh Ibu Aisyah selaku Staff Perencanaan Tata Ruang Kota Surabaya pada DPRKPCKTR, bahwa aparat penegak hukum juga tidak bisa serta merta untuk melakukan pembongkaran terhadap bangunan yang didirikan di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya dikarenakan pengembang dan warga yang bertempat tinggal di kawasan konservasi tersebut mengaku tidak mengetahui mengenai batas konservasi yang tertutup oleh semak dan tanaman bakau sehingga bersikeras tetap bertempat tinggal di kawasan tersebut. Namun, saat dihubungi di Jawa Pos, mantan lurah gunung anyar tambak Surabaya yang menjabat lebih dari delapan tahun menjelaskan bahwa sebenarnya pengembang tahu kawasan konservasi tidak boleh dibangun. Tetapi, karena batas fisik tidak ada, pemilik lahan nekat mengavling tanahnya.

Selain hal tersebut diatas, penegakan hukum terhadap pendirian bangunan di lahan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya tak kunjung dilakukan sebab terdapat juga unsur-unsur lain dalam penegakan hukum yang belum terpenuhi. Penegakan hukum sendiri merupakan upaya manusia untuk menggapai keteraturan atau ketertiban yang dibutuhkan. Dalam penegakan hukum tersebut, yang pokok adalah menyinergikan ketiga pilarnya yaitu perundang-undangan, aparat penegak hukum, dan budaya hukum masyarakatnya (Rosana 2019). Terdapat masalah pokok dalam penegakan hukum yakni adanya unsur-unsur yang mempengaruhinya secara langsung maupun tidak langsung. Unsur penegakan hukum tersebut dapat berfungsi agar suatu kaidah hukum benar-benar berfungsi. Menurut Sajipto Rahardjo, terdapat tiga unsur-unsur dalam penegakan hukum, diantaranya:

Pertama, Unsur pembuatan undang-undang. Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Proses penegakan hukum menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dalam kenyataan, proses penegakan hukum memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum.

Kedua, Unsur penegak hukum. Peranan peraturan hukum cukup besar dalamhubungannya dengan pelaksanaan peraturan yang dilakukan oleh para penegak hukum. Dapat dikaitkan bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebanarnya telah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan tersebut dibuat. Hal ini dpapat terjadi karena peraturan tersebut memerintahkan dilakukannya sesuatu yang tidak didukung oleh sarana yang mencakupi. Akibatnya, tentu saja peraturan tersebut gagal dijalankan oleh penegak hukum.

Ketiga, Unsur lingkungan. Dalam membicarakan serta menginventarisasi unsur-unsur penegakan hukum, tidak dapat diabaikan faktor lingkungan tempat penegakan hukum tanpa melibatkan pengaruh lingkungan dirasakan masih ada kekurangannya, unsur lingkungan tersebut meliputi pribadi warga negara dan sosial. Kesadaran hukum masyarakat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum. Kepatuhan hukum itu sendiri salah satunya timbul karena adanya pengetahuan tentang hukum, sehingga dalam hal ini sosialisasi hukum menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh pemerintah (Raharjo 2005).

Menurut Lawrence Milton Friedman, bahwa melihat keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum (Akhmaddhian 2016). Sistem hukum mengatakan suatu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-sub sistem kecil yang dimaskud dijabarkan ke dalam tiga kelompok yaitu terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiga komponen ini menggambarkan bagaimana sistem hukum ditata secara substantif, apa yang dijalankan oleh sistem hukum itu, bagaimana sistem hukum itu menjalakannya, dan pada gilirannya akan melihat tingkat kesadaran terhadap hukum. Ketiga unsur ini lanjut Lawrence Milton Friedman dapat digunakan untuk menguraikan apapun yang dijalankan oleh sistem hukum.

Lawrence Milton Friedman menekankan dalam penegakan hukum adalah pada aspek kinerja aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri, substansi hukum, dan budaya hukum menyangkut perilaku (Ali 2009). Jika dalam penegakan hukum yang diperhatikan hanya salah satu unsur-unsur dalam penegakan hukum, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Artinya, seluruh unsur-unsur penegakan hukum harus mendapat perhatian secara proposional seimbang dalam penangannya, meskipun didalam praktek tidak selalu mudah melakukannya (Akhmaddhian 2017). Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum ditengah-tengah realitas sosialnya (Junef 2017).

Berdasarkan unsur-unsur dalam penegakan hukum di atas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur tersebut memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan dan saling mendukung antara satu unsur yang satu dengan unsur yang lain. Dengan demikian, pelaksanaan penegakan hukum dapat dilaksanakan dengan baik jika unsur-unsur dalam penegakan hukum tersebut telah terpenuhi.

Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa penegakan hukum belum berjalan dengan baik karena belum dilakukan tindakan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hingga saat ini penegakan hukum masih sampai pada tahap peringatan tertulis terhadap bangunan rumah dan surat panggilan kepada pengembang. Selain hal tersebut, penegakan hukum tak kunjung dilakukan sebab terdapat unsur-unsur lain dalam penegakan hukum yang belum terpenuhi, diantaranya ialah unsur-unsur pembuatan undang-undang, unsur penegak hukum dan unsur lingkungan. Untuk mengurangi dampak yang besar dari pelanggaran tata ruang maka penegakan hukum bagi pelanggaran peruntukan ruang yang bisa mengakibatkan bencana bagi daerah sekitarnya harus dilakukan.

**Kendala Pelaksanaan Penegakan Hukum Terhadap Bangunan di Lahan Konservasi Mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya**

Berbagai upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang selama ini dilakukan dirasa masih belum maksimal meskipun segala aturan zonasi dan perizinan, insentif, disinsentif, sanksi telah diterapkan sehingga menyebabkan pelaksanaan penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi mangrove gunung anyar tambak Surabaya memiliki beberapa kendala karena tidak terpenuhinya unsur-unsur penegakan hukum yang menurut Sajipto Rahardjo, diantaranya:

Kesatu, unsur pembuatan undang-undang. Belum memiliki perda tentang rencana strategis kawasan lindung Pamurbaya. Bahwa keefektifan kawasan lindung ini tergantung pada pelaksanaan perlindungannya.

Kedua, unsur penegak hukum. Peranan peraturan hukum cukup besar dalam hubungannya dengan pelaksanaan peraturan yang dilakukan oleh para penegak hukum. Dapat dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebenarnya telah dimulai sejak peratruan hukum harus dijalankan tersebut dibuat. Namun, aparat penegak hukum yang juga mengalami keterbatasan jumlah anggota untuk melakukan penegakan hukum secara terus menerus tidak sebanding dengan jumlah warga yang cukup banyak dan menjadikan kurang optimalnya pengawasan karena dengan jumlah yang terbatas tidak bisa mengawasi persil kawasan konservasi serta masyarakat yang cenderung sulit untuk ditertibkan.

Ketiga, unsur lingkungan yang meliputi pribadi dan masyarakat sosial. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat yang berada di kawasan mangrove ini mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum. Tanpa adanya kesadaran hukum masyarakat maka mustahil pula penegakan hukum dapat berjalan dengan baik. Sebelum ada kesadaran hukum masyarakat, maka harus ada kepatuhan hukum. Kepatuhan hukum itu sendiri salah satunya timbul karena adanya pengetahuan tentang hukum, sehingga dalam hal ini sosialisasi hukum menjadi sesuatu yang penting untuk dilakukan pemerintah.

Kesadaran masyarakat yang berada di kawasan mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya maupun pengembang mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum. Peran masyarakat belum tampak dalam upaya pelestarian lingkungan karena masih rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang peran dan fungsi sumber daya alam yang salah satunya disebabkan masyarakat merasa rumah yang dihuni legal karena telah memiliki bukti surat kepemilikan yang sah.

Faktor budaya masyarakat mempengaruhi penegakan terhadap bangunan yang didirikan di kawasan konservasi mangrove. Masyarakat di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya menolak untuk pindah dari rumah yang telah menjadi tempat tinggalnya selama bertahun-tahun. Masyarakat merasa bahwa tanah dan bangunan tersebut merupakan sah sebab telah memiliki surat dari kelurahan berupa surat sporadik. Menurut keterangan salah satu warga bahwa mereka merasa telah nyaman tinggal di kawasan tersebut dikarenakan telah merasa nyaman dengan keharmonisan antar tetangga yang telah terjalin dengan baik dan lingkungan yang asri. Jika memang harus meninggalkan rumah di kawasan tersebut, warga meminta ganti rugi yang sepadan untuk harga rumah mereka sebab dapat digunakan untuk membangun rumah di tanah yang legal.

Keempat, pengawasan dan pengendalian bersifat pasif, hanya berdasarkan pengaduan dan tidak dilakukan secara berkala yang merupakan salah satu penyebab dari petugas yang sering berganti sehingga informasi tidak tersampaikan kepada petugas yang baru. Seperti halnya saat lurah Gunung Anyar Tambak Surabaya yang baru mengaku tidak tahu mengenai pelanggaran di lahan konservasi. Hal tersebut menyebabkan pengawasan tidak dapat dilakukan secara berkala.

Kelima, tidak melibatkan masyarakat dalam penentuan lahan konservasi mangrove. Mengacu pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, sebagaimana dijelaskan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan tata ruang. Sebagaimana menurut Koesnadi Hardjasoemantri, perlu diperhatikan bahwa penegakan hukum merupakan kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak, masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum (Koesnadi Hardjasoemantri 2000). Dari hal tersebut maka masyarakat tidak dapat berperan dalam penegakan hukum jika masyarakat juga tidak dilibatkan dalam penentuan kawasan konservasi.

Kendala-kendala tersebut mengakibatkan rencana pelaksanaan penegakan hukum menjadi kurang maksimal, tidak efisien dan tidak efektif. Agar tercapai efisiensi serta efektifitas dalam pelaksanaan penegakan hukum, maka perlu dilakukan evaluasi dari kendala yang ada.

**PENUTUP**

**Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan peneliti mengenai penegakan hukum terhadap penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi angrove Gunung Anyar Tambak Surabaya belum dilaksanakan penegakan hukum sepenuhnya, belum dilakukan tindakan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hingga saat ini penegakan hukum masih sampai pada tahap peringatan tertulis terhadap bangunan rumah dan surat panggilan kepada pengembang. Selain hal tersebut diatas, penegakan hukum tak kunjung dilakukan sebab terdapat unsur-unsur lain dalam penegakan hukum yang belum terpenuhi, diantaranya ialah unsur-unsur pembuatan undang-undang, unsur penegak hukum dan unsur lingkungan
2. Kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya antara lain adalah:
3. Belum memiliki perda tentang rencana strategis kawasan lindung Pamurbaya;
4. Sumber daya manusia dan jumlah petugas yang relatif masih terbatas untuk melakukan pengawasan serta penegakan hukum di kawasan konservasi mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya;
5. Kesadaran masyarakat yang berada di kawasan mangrove Gunung Anyar Tambak Surabaya maupun pengembang;
6. Pengawasan dan pengendalian bersifat pasif, hanya berdasarkan pengaduan dan tidak dilakukan secara berkala;
7. Tidak melibatkan masyarakat dalam penentuan kawasan konservasi mangrove.

**Saran**

Berdasarkan pembahasan terkait penegakan hukum terhadap bangunan di kawasan konservasi Gunung Anyar Tambak Surabaya yang telah diuraikan diatas, maka peneliti memberikan saran/rekomendasi yaitu:

1. Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang segera memberikan surat perintah kepada Satpol PP agar segera melakukan penertiban pada tahap berikutnya sehingga tidak lagi ada bangunan yang berada di kawasan konservasi Gunung Anyar Tambak Surabaya.
2. Memiliki perda tentang rencana strategis kawasan lindung Pamurbaya dan Pemerintah dalam tahun anggaran 2021 dapat menambahkan kebutuhan anggota Satpol PP sehingga kegiatan penertiban di kawasan Pamurbaya dapat segera direalisasikan dan berjalan dengan baik
3. Batas kawasan konservasi tidak hanya berupa tugu beton tetapi disertai dengan papan informasi yang dapat terlihat jelas.
4. Melakukan pengawasan secara rutin dan berkoordinasi dengan petugas yakni pada instansi terkait, kecamatan dan kelurahan, RT/RW setempat melalui aplikasi pada *smartphone* berupa *group chat* dan sejenisnya untuk memudahkan koordinasi dan mempercepat pengaduan jika terdapat pelanggaran bangunan.

**DAFTAR PUSTAKA**

**Buku**

Abdullah Marlang, Rina Maryana. 2015. *Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya*. edited by H. M. Sunusi. Jakarta: Mitra Wacana Media.

Achmad, Mukti Fajar dan Yuianto. 2004. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

Adisasmita, Rahardjo. 2010. *Pembangunan Kawasan Dan Tata Ruang*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Ali, Zainudin. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana.

Arba. 2019. *HUKUM TATA RUANG DAN TATA GUNA TANAH Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*. 3rd ed. edited by M. Sari. Jakarta: Sinar Grafika.

Dahuri, R. 2004. *Keanekaragaman Hayati Laut. Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

HR., Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Radja Grafindo Persada.

Juniarso Ridwan, dan Achamad Sodik. 2013. *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. edited by M. Akwustho. Bandung: NUANSA.

Koesnadi Hardjasoemantri. 2000. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

M. Arszandi Pratama, Bayu Wirawan, Dinar Maria, Soly Imam Santoso, Galuh Shita Ayu Bidadari. 2015. *MENATA KOTA MELALUI RENCANA DETAIL TATA RUANG (RDTR)*. Yogyakarta: ANDI.

Raharjo, Sajipto. 2005. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru.

Soekanto, Soejarno. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia.

**Jurnal**

Aminah, Siti. 2016. “Konflik Dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya.” *MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi* 20(1):59–79.

Akhmaddhian, Suwari. 2016. “PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DAN PENGARUHNYA TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA (Studi Kebakaran Hutan Tahun 2015).” *UNIFIKASI : Jurnal Ilmu Hukum* 3(1):1–35.

Maria, Rizka and Hilda Lestiana. 2014. “Pengaruh Penggunaan Lahan Terhadap Fungsi Konservasi Air Tanah Di Sub Das Cikapundung.” *Jurnal RISET Geologi Dan Pertambangan* 24(2):77.

Mandey, Rommy Fernando. 2015. “Penegakan Hukum Tata Ruang Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara.” *Lex Administratum* 3.

Junef, Muhar. 2017. “Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17(4):373.

Pradana, Lukman Nurhandy. 2017. “Penegakan Hukum Ketentuan Larangan Mendirikan Bangunan Permanen Di Wilayah Sempadan Pantai Berdasarkan Perda Kabipaten Purworejo Nomor 27 Tahun 2011.” *Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang*.

Rika S. Santoso, Rinekso Soekmadi dan Lilik B. Prasetyo. 2011. “ANALISIS PENATAAN RUANG KAWASAN LINDUNG KABUPATEN PANDEGLANG DENGAN APLIKASI GIS DAN REMOTE SENSING.” 16(1).

Rosana, Ellya. 2019. “Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat.” *Cultural Evolution*.

Sodikin, Sodikin. 2017. “Eksistensi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Penegakan Hukuk Terhadap Pelamnggaran Tata Ruang.” *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Masional* 6(2):283–300.

Surharyo. 2017. “Problematika Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.” *Jurnal Rechts Vinding* 6:179–90.

Siti A’isyah, Asnawi Manaf. 2018. “PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN SKALA KECIL TAK BERIZIN DI KAWASAN LINDUNG PAMURBAYA.” *Jurnal Pengembangan Kota,* 6(1):26-34.

Samedi. 2015. “Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia - Rekomendasi Perbaikan Undang-Undang Konservasi.” *Konservasi Keaneaaragaman Hayati Di Indonesia - Rekomendasi Perbaikan Undang-Undang Konservasi*.

Ula, Mas. 2016. “Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2011 Tentang Prosedur Pengawasan Dan Pengendalian Kawasan Mangrove Di Kelurahan Wonorejo Surabaya.” *Kebijakan Dan Manajemen Publik* 4(3):1–8.

Wirosoedarmo, Ruslan, Jhohanes Bambang, Rahadi Widiatmono, and Yoni Widyoseno. 2014. “Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Berdasarkan Daya Dukung Lingkungan Berbasis Kemampuan Lahan.” *Jurnal AGRITECH*.

**Tesis**

Huda, Nurul. 2008. “Strategi Kebijakan Pengelolaan Mangrove Berkelanjutan Di Wilayah Pesisir Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Jambi.” *Tesis Universitas Diponegoro Semarang*.

**Publikasi Pemerintah**

Kemenkumham. 2014. “Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah.” 135.

**Website**

Kawengian, Dika. 2017. “Bangun Rumah, Kawasan Lindung Hutan Bakau Di Medokan Ayu Dibabat.” *Jawa Pos*. Retrieved February 5, 2020 (https://www.jawapos.com/metro/metropolis/20/03/2017/bangun-rumah-kawasan-lindung-hutan-bakau-di-medokan-ayu-dibabat/).

Wahyu, Dipta. 2017. “Soal Perusakan Lahan Konservasi, Lurah Berdalih Tak Bisa Melarang.” *Jawa Pos*. Retrieved February 5, 2020 (https://www.jawapos.com/metro/metropolis/22/02/2017/soal-perusakan-lahan-konservasi-lurah-berdalih-tak-bisa-melarang/).

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188)

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 118)

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2014 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2014 Nomor 10)

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Sasaran Perangkat Daerah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 Nomor 12)

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2011 Tentang Prosedur Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove Di Wilayah Kota Surabaya (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2011 Nomor 101)

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 51 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2017 Nomor 51)

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 38 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Berita Daerah Kota Surabaya tahun 2019 Nomor 39)