

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: July 18, 2019; Reviewed: August 26, 2019; Accepted: September 15, 2019.

To cite this article: Novenanto, A 2019, 'Kota sebagai ruang terbuka: Belajar dari Waduk Sepat, Surabaya', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 2, hlm. 180-194.

DOI: 10.31292/jb.v5i2.369

Copyright: ©2019 Anton Novenanto. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

KOTA SEBAGAI RUANG TERBUKA: BELAJAR DARI WADUK SEPAT, SURABAYA

CITYAS PUBLIC SPHERE: LEARNING FROM WADUK SEPAT, SURABAYA

Anton Novenanto

Jurusan Sosiologi, FISIP, Universitas Brawijaya

Email: nino@ub.ac.id

Abstract: This paper chronicles a case of land dispute through a sociospatial lens (Gottdiener, Hutchison and Ryan, 2015) with a specific case of the dynamic of urban spatial management of the city of Surabaya. Key structural changes of public spaces in Surabaya have been running starting from the late 1990s for the local government was given authority to manage its space. Simultaneously, the plethora of freedom spirit since Reformasi 1998 has been reshaping citizens' politics towards their city as public space. Relying on secondary data, this paper argues that the dynamic of city spatial management has been colored by struggles of various actors in reclaiming public places. Surabaya, like other big cities all over the world, is an open field for power contestations over a space for living.

Keywords: *ruilslag*, land dispute, urban spatial management

Intisari: Paper ini mengurai sebuah kasus sengketa lahan menggunakan lensa sosiospasial (Gottdiener, Hutchison and Ryan, 2015) dengan mengangkat dinamika pengaturan ruang urban di Kota Surabaya. Perubahan-perubahan penting atas tempat-tempat umum di Surabaya terjadi sejak era akhir 1990an akibat peralihan kewenangan pada pemerintah daerah untuk melakukan penataan ruangnya. Pada saat bersamaan, luberan semangat kebebasan sejak Reformasi 1998 telah mengubah model strategi politik warga atas kotanya sebuah ruang bersama. Mengandalkan data sekunder, paper ini menunjukkan bahwa dinamika penataan ruang kota selalu diwarnai oleh perjuangan beragam aktor dalam memperebutkan tempat-tempat umum. Seperti halnya kota-kota besar lainnya, Surabaya adalah sebuah arena pertarungan terbuka bagi pelbagai kepentingan atas sebuah ruang kehidupan.

Kata kunci: *ruilslag*, sengketa lahan, tata ruang urban

A. Pendahuluan

Di Indonesia, studi agraria dan pertanahan cenderung mengambil kawasan rural yang kental dengan karakteristik masyarakat agraris sebagai lokus kajiannya (Luthfi dan Fauzi, 2018). Sementara itu, hukum agraria warisan kolonial tidak pernah membahas secara khusus tentang pengaturan tanah-tanah di perkotaan sehingga menambah keruwetan tata ruang urban (Basun-

doro 2013, 317). Permen ATR/BPN tentang Hak Komunal atas Tanah (No.10/2016), misalnya, hanya mengatur kawasan adat, hutan dan perkebunan, dan tidak menyinggung sama sekali pengaturan kawasan perkotaan dan/atau permukiman.¹ Kecenderungan yang sama juga terjadi di level global. Kecenderungan itu terjadi kare-

¹ Penulis berterima kasih pada salah satu mitra bestari yang menyinggung tentang Permen ATR/BPN ini.

na fokus kajian seputar perubahan agraria berkuat pada sebuah agenda besar mengatasi ancaman kelangkaan pangan global (Bernstein 2019, 1–3). Wajar bila kajian-kajian isu agraria dan pertanian cenderung berkuat pada wacana-wacana yang berkembang dalam masyarakat perdesaan dan agraris dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam (Setiawan *et al.*, 2017; Hekmatyar dan Nugroho, 2018; Shohibuddin, 2019).

Fokus kajian agraria pada persoalan pangan merupakan salah satu turunan dari logika Malthusian tentang pertumbuhan produksi pangan yang tidak sebanding dengan pertumbuhan populasi global. Padahal ada turunan lain dari persoalan melonjaknya jumlah penduduk dunia, yaitu kebutuhan akan tempat tinggal atau permukiman—baik itu di desa ataupun di kota. Data Koalisi Pembaruan Agraria (KPA) (dikutip dalam Luthfi dan Fauzi 2018, 60–62) menunjukkan persoalan dengan pengembang properti adalah penyebab terbesar kedua konflik agraria pada tahun 2017 (sebesar 30 persen).² Luthfi dan Fauzi mencatat tiga persoalan utama yang dihadapi masyarakat urban terkait dengan isu agraria (Luthfi dan Fauzi 2018, 69–70). *Pertama*, akuisisi lahan untuk tujuan bisnis sebagai konsekuensi dari perencanaan ruang urban yang kental nuansa ekonomis. Ruang kota kemudian lebih banyak difungsikan sebagai kawasan industri, perdagangan dan permukiman. *Kedua*, akuisisi lahan dengan klaim untuk kepentingan umum. Dalam kasus ini, peran pemerintah kota menjadi sangat kuat dan terkadang klaim kepentingan umum tidak lebih dari kepentingan sekelompok orang yang punya akses ekonomi dan politik langsung dengan pemerintah. *Ketiga*, perjuangan mewujudkan ruang terbuka hijau, hutan-hutan kota, ruang olahraga, pemakaman, ataupun taman kota yang diserahkan pada sekelompok orang dengan dalih memberi layanan pada warga. Ketiga persoalan itu terkait dengan persoalan penataan dan pengelolaan kota sebagai ruang hidup.

Paper ini menawarkan sebuah kajian agraria dengan mengambil kasus di kawasan urban. Kasus yang diangkat adalah sengketa Waduk Sepat yang secara administratif terletak di Kelurahan Lidah Kulon, Kecamatan Lakarsantri, Surabaya. Waduk itu adalah salah satu objek tukar-guling (*ruilslag*) Pemkot Surabaya dengan PT Ciputra Surya untuk mendapatkan tambahan lahan untuk pembangunan *Surabaya Sport Center (SSC)*, atau Gelora Bung Tomo, di Kecamatan Pakal. Beberapa bulan belakangan ini, kasus Waduk Sepat kembali meramaikan media massa setelah terjadi usaha kriminalisasi dua warga Kampung Sepat yang ditahan pihak Kepolisian berdasarkan laporan PT Ciputra Surya yang menuduh keduanya telah merusak properti waduk yang diklaim terletak di lahan milik perusahaan pengembang itu. Di tengah pelbagai prestasi yang dicapai Pemkot Surabaya di level nasional ataupun global, sengketa Waduk Sepat yang berujung pada usaha kriminalisasi warga mengindikasikan ada sebuah permasalahan serius dalam urusan penataan ruang urban di Surabaya.

Beberapa kajian sebelumnya tentang sengketa Waduk Sepat lebih memfokuskan pada persoalan hukum dan HAM. Amalia (2012), misalnya, melihat kasus Waduk Sepat merupakan konsekuensi pemberlakuan UU Pokok Agraria (No.5/1960) yang tidak terbuka bagi prinsip keberagaman atau pluralisme hukum sehingga potensial memunculkan konflik agraria berkelanjutan di level akar rumput. Pendapat ini senada dengan pandangan hukum *KontraS Surabaya* (2016) yang menyebutkan bahwa kasus Waduk Sepat telah melanggar beberapa poin hak asasi manusia, seperti hak penghormatan atas identitas budaya, hak masyarakat tradisional, serta hak untuk mengajukan pendapat, usulan, permohonan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang baik. Pendekatan hukum dan HAM memang sangat membantu kita dalam mencari akar masalah sebuah sengketa dengan mengurai kronologis sebuah kasus sengketa lahan, namun cenderung mengabaikan dimensi ekonomi-politik yang terjadi. Sementara itu, penelitian sosial-humaniora yang mengambil Surabaya sebagai objek studinya lebih banyak

² Pada posisi pertama adalah konflik yang dipicu perebutan lahan perkebunan (32 persen) (Luthfi dan Fauzi 2018, 60–62).

berkutat pada sejarah ekonomi kota (Dick, 2002) dan informalitas akibat para pendatang (Peters, 2011). Ahli sejarah perkotaan Universitas Airlangga Purnawan Basundoro telah merintis studi kritis tentang upaya rakyat miskin kota merebut ruang urban di Surabaya, akan tetapi rentang waktu yang dipilih (1900-1960an) belum mencakup kondisi terkini (Basundoro, 2009, 2013). Meskipun begitu, studi tersebut memberikan beberapa petunjuk kunci yang dapat membantu menelusuri pola-pola kontestasi ruang urban di Surabaya pada era setelah itu sampai kini. Paper ini mencoba melampaui dimensi hukum atas sengketa lahan dan sejarah kota dengan membahas relasi dan pola pengaturan ruang terbuka di Surabaya menggunakan lensa sosio-spasial.

Paper ini menggunakan model pendekatan sosio-historis dengan menitikberatkan dimensi politik ekonomi dalam mengurai dinamika, kronologis relasi manusia dan ruang urban. Pendekatan semacam ini dipilih lebih karena penelitian ini mengandalkan data-data sekunder pemberitaan dan penelitian sebelumnya tentang Surabaya.

Mayoritas data yang digunakan untuk menyusun paper ini adalah hasil penelusuran pustaka sekunder, khususnya arsip pemberitaan media massa dan laporan-laporan penelitian sebelumnya. Untuk arsip pemberitaan media massa, penulis mengandalkan data dari pemberitaan dua media: pertama, *Jawa Pos* dengan mengakses bagian arsip cetak di Gedung Graha Pena, Surabaya; dan, kedua, *Kompas* dengan mengakses arsip digital di Pusat Informasi Kompas, Palmerah Selatan, Jakarta. Kata kunci yang digunakan adalah “tukar-guling” atau “*ruilslag*” yang terjadi di Surabaya. Pemberitaan media lain, cetak dan internet, dengan kata kunci sama digunakan untuk memperkuat data dari pemberitaan kedua surat kabar tersebut. Studi pustaka di Perpustakaan C2O, Surabaya dilakukan untuk mencari melacak penelitian dan laporan tentang kota Surabaya dari pelbagai dimensinya.

B. Kota Dalam Lensa Sosiospasial

Fokus pendekatan sosio-spasial atas kota melampaui pembahasan tentang hubungan

antar-manusia di sebuah kota dengan mengurai dinamika hubungan antara manusia dan kota (Gottdiener, Hutchison dan Ryan 2015, 19–21). Pada satu sisi, manusia bertindak mengikuti perangkat sosial di dalam dan sebagai reaksi atas sebuah ruang yang tersedia/disediakan. Pada sisi lain, manusia membuat dan mengubah ruang-ruang sebagai bentuk ekspresi atas kebutuhan dan hasratnya. Pendekatan sosio-spasial menghubungkan relasi timbal-balik antara manusia dan ruang dengan perangkat sosial yang menjadi dasar bagi perilaku manusia (Gottdiener, Hutchison dan Ryan 2015, 19). Kerangka kerja yang melatari penelusuran adalah asumsi bahwa dinamika kehidupan sebuah kota digerakkan oleh relasi berkelanjutan antara kenyataan bahwa, pada satu sisi, kota adalah tempat umum yang memungkinkan siapa pun, yang saling kenal ataupun yang asing sama sekali, untuk saling berjumpa, berinteraksi dan beraktivitas secara terbuka (Peattie dan Robbins, 1984), dan, pada sisi lain, aktivitas sosial manusia berperan penting dalam meneguhkan, menanggukkan, atau bahkan membongkar makna bagi suatu tempat umum di sebuah kota (Frisby, 2001).

Kota adalah sekaligus “tempat umum” (*public place*) dan “ruang bersama” (*public space*).³ Istilah “tempat” (*place*) merujuk pada entitas geospasial, sebuah *topografi* atau suatu lokasi di bumi ini yang bisa diidentifikasi secara objektif menggunakan indera. Tempat umum merupa dalam ragam bentuk, seperti pelataran, jalanan, taman-taman, alun-alun, bahkan pasar. Di situlah siapa pun, atau umum, dapat datang, saling berjumpa, dan berinteraksi—tanpa melihat kelas sosial, gender, ras, etnis, agama, pandangan politik, serta pelbagai pembeda sosial-budaya lain.⁴ Fokus

³ Dalam naskah ini, penulis menggunakan beberapa istilah berbeda sebagai padanan untuk Bahasa Inggris *public* dengan menyesuaikan dengan konteks penggunaannya.

⁴ Lawan dari “tempat umum” adalah “tempat tertutup” atau “tempat pribadi” atau topografi yang tidak semua orang bisa mengaksesnya. Hanya mereka yang menjadi pemilik dan/atau yang diizinkan oleh sang pemiliknya yang boleh mengaksesnya. Pelanggaran akses atas tempat-tempat tertutup itu (*trespassing*) dapat berujung pada kasus pidana.

perhatian lebih pada interaksi antar manusia yang terjadi di kota sebagai sebuah tempat umum. Memahami kota sebagai “ruang bersama” (*public space*) melampaui pemahaman kota sekadar sebagai “tempat umum”.

Sebagai “ruang bersama”, kota perlu dipahami melampaui pemahaman topografis dan mulai melibatkan aspek mental yang hanya bisa dirasakan, tanpa bisa diidentifikasi wujudnya. Fokus kita adalah pada relasi antara manusia dan tempat/ruang, yaitu tentang *tempat* yang menjadi *ruang* ketika manusia memberikan *makna atas tempat*. Dalam Bahasa Inggris, kita menjumpai perbedaan makna antara *home* dan *house*.⁵ Yang terakhir adalah sebuah *tempat* (*place*), sebuah bangunan fisik; sementara yang disebut sebelumnya adalah sebuah *ruang* (*space*) karena melibatkan perasaan menghuni para penghuninya. Bangunan tempat tinggal (*house*) tidak selalu nyaman dihuni (*homey*)—apalagi bila penghuninya merasa tidak aman dan bahkan terancam. Analogi yang sama juga berlaku untuk kota. Kota adalah sekaligus sebuah tempat umum bagi siapapun untuk bisa saling berjumpa dan berinteraksi; dan, sebuah ruang bersama dengan beragam makna yang muncul dari relasi antara manusia dan kota. Kota adalah *tempat* yang dihuni warganya (*house*) sekaligus *ruang* yang dihidupi oleh warganya (*home*).

Keragaman makna yang dilekatkan pada kota berelasi erat dengan varian cara warga kota menghidupi ruang hidup bersamanya. Eksistensi kota sebagai ruang tidak berhenti sebatas wujudnya sebagai tempat fisik, tapi juga sampai ruang bersama yang memungkinkan dan menjamin setiap warganya dapat secara terbuka menyampaikan pendapat pribadi tentang sebuah isu umum. Tempat fisik dibutuhkan sebagai wadah bagi aktivitas warga kota, namun tempat fisik baru akan bermakna ketika terjadi aktivitas sosial warga kota terhadapnya (Padawangi 2008, 36). Tak jarang, aksi pendudukan suatu tempat umum bagi sekelompok warga dapat berfungsi

politis untuk menyampaikan pesan perlawanan atas kekuasaan dominan (Padawangi, 2016). Dengan demikian, kota juga perlu dipahami melampaui sekadar tempat umum dan ruang bersama melainkan juga sebagai sebuah iklim yang memberi peluang atau kesempatan bagi setiap warga untuk secara terbuka dapat terlibat dalam relasi kuasa dengan aktor-aktor lain.

Diskusi akademis dan politik praktis terkini atas konsep *public sphere* bersumber dari karya filsuf dan sosiolog Jerman Jürgen Habermas, khususnya naskah Habilitasinya yang berjudul *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Habermas, 1990 [1962]).⁶ Dalam karyanya itu, Habermas sedang melakukan “serangkaian pemeriksaan” (*Untersuchungen*) atas “perubahan struktur” (*Strukturwandel*) sebuah “kategori” (*einer Kategorie*) dalam “masyarakat warga” (*der bürgerlichen Gessellschaft*). Kategori sosial yang dimaksud Habermas telah mengalami perubahan struktur adalah *der Öffentlichkeit*.⁷ Kita perlu memahami *der Öffentlichkeit* melampaui sekadar “tempat umum” (*public place*) atau “ruang bersama” (*public space*); dia adalah sebuah konsep metafisik tentang suatu suasana atau iklim yang menjamin keterbukaan bagi siapapun untuk terlibat dalam proses sosial. *Der Öffentlichkeit* adalah, dengan demikian, sebuah “iklim keterbukaan”.

Habermas menyampaikan tiga ciri utama “iklim keterbukaan” (Habermas 2009, 36–37). *Pertama*, dia adalah suasana tertentu yang dapat

⁶ Karena ditulis dalam bahasa Jerman, pemikiran Habermas itu tidak langsung populer dan menjadi wacana global. Gagasan itu baru bisa diakses akademia secara terbuka di seluruh dunia setelah pada 90an naskah itu diterjemahkan dalam Bahasa Inggris dan terbit pertama kali 1989 (Habermas, 2009 [1989]).

⁷ *Der Öffentlichkeit* diterjemahkan dalam Bahasa Inggris menjadi *public sphere* yang kemudian diadopsi dan populer dalam Bahasa Indonesia sebagai “ruang publik”. Bila menelusuri usul-asal kata pembentuknya, *der Öffentlichkeit* berasal dari kata dasar *öffnen* (v) yang berarti “buka” atau “membuka”. Sufiks *-lich* mengubahnya menjadi kata sifat “terbuka” (*öffentlich*); dan, sufiks *-keit* mengubahnya lagi menjadi kata benda “keterbukaan” (*der Öffentlichkeit*) (Habermas 2009, 2–3).

⁵ Dalam konteks bahasa Jerman lihat esai “Bauen, Wohnen, Denken” dari filsuf Martin Heidegger (1971).

menjaga hubungan sosial antara pihak-pihak yang terlibat tanpa melihat status sosial. Relasi-relasi ini terwujud secara alamiah di warung-warung kopi, salon-salon, dan dalam masyarakat. Akan tetapi, yang terpenting dari suasana semacam itu adalah bagaimana sebuah ide yang sebelumnya berada dalam pikiran individu-individu yang terlibat terlembaga dan menjadi sebuah klaim objektif karena disampaikan secara terbuka. *Kedua*, suasana semacam itu membuka pelbagai ruang diskusi terhadap hal-hal yang sebelumnya dianggap kewajaran. Dalam konteks Eropa Abad Pertengahan, kewajaran-kewajaran itu adalah urusan dan monopoli kaum agamawan dan aparaturnegara. Di era keterbukaan, hal-hal itu menjadi perhatian bersama warga dalam ruang-ruang diskusi. Warga yang sebelumnya hanya objek perbincangan dan pengaturan semata berubah menjadi subjek yang mendiskusikan segala ihwal yang mempengaruhi kehidupannya. *Ketiga*, meskipun terkadang terkesan eksklusif, ruang diskusi itu selalu terbuka bagi beragam perbedaan pendapat sehingga mengarah pada pembentukan kelompok-kelompok sosial yang mengusung ragam kepentingan dalam menyikapi suatu persoalan yang sedang didiskusikan. Justru dalam proses diskusi antar-(kelompok) kepentingan itulah bahan perbincangan menjadi lebih umum sehingga semakin banyak pihak yang bisa berpartisipasi dalam pembahasan tentang suatu persoalan yang dihadapi warga. Diskusi-diskusi itu, bila merujuk pada pemahaman Habermas, terjadi di tempat umum di kawasan perkotaan yang dimanfaatkan sebagai ruang terbuka untuk membahas persoalan-persoalan bersama (bdk. Frisby, 2001).

Menurut Habermas (2009, 3-5), gagasannya tentang *der Öffentlichkeit* berakar dari konteks masyarakat pada era Revolusi Prancis, atau perubahan tatanan nilai dan bentuk sistem politik secara radikal (revolusi) atas masyarakat Eropa Barat setelah sekian lama kesadarannya terbelenggu ajaran dogmatis agama (Kristen) yang bekerja secara dominatif sekaligus hegemonik untuk membatasi kebebasan individual. Para pemikir Pencerahan Eropa Barat menelusuri kearifan atau

kebijaksanaan yang pernah ada di era Yunani Kuno dan menemukan sistem negara-kota (*polis*) sebagai acuan bagi pemunculan ide tentang sebuah tata politik yang lebih baik daripada sistem monarki, yang kemudian disebut *demokrasi*. Tipe demokrasi ideal dalam benak Habermas adalah ketika terwujud dan terpeliharanya ruang-ruang bagi setiap warga merasa bebas untuk menyampaikan dan mengonsultasikan pendapat masing-masing yang sangat mungkin dapat saling bertentangan. Ini adalah ide dasar dari apa yang disebut sebagai *demokrasi deliberatif* atau juga bisa dipahami sebagai *demokrasi konsultatif*. Kondisi semacam ini hanya ideal dalam sebuah konteks pengaturan kota (*polis*), bukan negara (*state*).

Dengan demikian, secara teoretik, terdapat tiga konseptualisasi ruang yang dapat diterapkan pada kota: sebagai “tempat umum” (*public place*), sebagai “ruang bersama” (*public space*), dan sebagai “iklim keterbukaan” (*public sphere*). Kota adalah sebuah tempat untuk ditinggali; sebuah ruang yang maknanya dihasilkan bersama-sama melalui pelbagai relasi sosial; dan, segala kemungkinan bagi terjalinnya relasi-relasi sosial yang berlangsung secara berkesinambungan, dinamis, dan tak jarang saling bertentangan akibat berbagai macam kepentingan yang hendak diartikulasikan.

C. Dinamika Menata Ruang Terbuka di Kota Surabaya

Tantangan terbesar penataan ruang urban adalah bagaimana mempertahankan keberadaan ruang ekologis sebagai konsekuensi dari terus meningkatnya kebutuhan akan permukiman atau hunian untuk warga (Gottdiener, Hutchison dan Ryan, 2015, 311-342). Ahli sejarah ekonomi kota dari Australia Howard Dick mencatat bahwa Surabaya juga tidak lepas dari persoalan yang sama (Dick 2002, 325-423). Tingginya permintaan atas permukiman di Surabaya sudah terjadi sejak era kolonial, namun usaha pemenuhannya cenderung mengabaikan posisi kaum Bumiputra (Basundoro, 2013). Program penataan kampung dan penyediaan perumahan rakyat di era kolonial (*NV Volkhouisvesting*) tidak lebih dari usaha menyediakan hunian bagi kelas menengah ke atas

yang sangat bias warga Eropa (Cobban, 1993). Pemerintah kolonial baru turun tangan melakukan penataan kawasan kumuh—hunian bagi warga miskin perkotaan—setelah muncul dan menyebarnya wabah penyakit yang menimbulkan banyak korban jiwa (Setiyawan, 2017b, 155–157). Program penataan kawasan dilakukan antara 1900 dan 1931 dengan cara memperbaiki jalan, memasang penerangan jalan, membangun fasilitas pompa air dan toilet umum, serta memberikan perawatan kesehatan bagi warga.

Pasca kolonialisme Belanda, pemerintah baru mempertimbangkan kebutuhan permukiman bagi kaum Bumiputra di Surabaya. Secara umum, kita dapat melihat perkembangan permukiman di Surabaya bergerak dalam dua model (Dick 2002, 325). Pertama, pertumbuhan permukiman kampung secara sosiologis-antropologi di kawasan padat penduduk di pusat-pusat kota yang cenderung berujung pada rupa kawasan kumuh. Untuk mengatasi kekumuhan itu, pemerintah menyelenggarakan program perbaikan kampung (*Kampung Improvement Programme; KIP*) di Surabaya yang dilakukan pada 1980an—berbarengan dengan program Repelita I dan II di rezim Orde Baru. Meskipun KIP sudah menjadikan wajah kota di beberapa titik lebih bersih dan indah melalui pendekatan yang partisipatif, arsitek sekaligus perancang cetak biru kota Surabaya Silas mengakui bahwa perbaikan tidak bisa menjangkau seluruh kelompok marjinal di Surabaya (Silas 1989, 63).

Model kedua perkembangan permukiman di Surabaya adalah model perumahan yang dikelola oleh perusahaan negara menggandeng perusahaan swasta. Lokasi-lokasi awal yang menjadi sasaran pembangunan permukiman jenis ini adalah wilayah pinggiran Surabaya yang kepadatan penduduknya masih rendah, seperti di Lakarsantri, Rungkut, Karangpilang, Benowo, Wonocolo, Sukolilo dan Tandes. Meskipun begitu, ada juga beberapa pengembang yang nekat membangun permukiman di kawasan tambak dan saluran pengairan di Surabaya Timur (Rahayu 2015, 244). Pemain besar dalam penyediaan permukiman di Surabaya itu adalah

Yayasan Kas Pembangunan-Kotamadya Surabaya (YKP-KMS) dibentuk pada 1954 untuk mengelola perumahan untuk pegawai pemerintah dan anggota militer. YKP dibentuk sebagai lembaga non-profit dengan prinsip koperasi dan didirikan pada 1951 oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga sebagai lembaga yang membantu pembangunan perumahan rakyat dengan pembiayaan swadaya.

Pemain besar lain dalam penyediaan perumahan adalah Perum Perumnas yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah (No.29/1974).⁸ Peraturan itu merupakan salah satu turunan UU Pemerintahan Daerah (No.5/1974) yang menandai dimulainya era otonomi daerah di era Orde Baru. Masih satu rangkaian dengan itu, terbit Keputusan Menteri Keuangan (No.B49/MK/N/1/1974) yang mengatur mekanisme bagi Bank Tabungan Negara untuk memberikan layanan kredit pemilikan rumah (KPR) bagi kalangan masyarakat berpenghasilan rendah untuk bisa mendapatkan rumah di kompleks perumahan yang dibangun pemerintah ataupun swasta (Rintoko, Refiandeta dan Exocet 2010, 189). Di Surabaya, Perumnas memulai proyeknya pada 1977. Pada 1985, Perumnas telah melibatkan 35 pengembang swasta di Surabaya (Rahayu 2015, 245). Kala itu, beberapa pemain skala elite yang bermain adalah PT Darmo Permai, PT Sinar Galaxy, PT Darmo Grande, PT Tandes Indah, PT Sasrah Indah, PT Darmo Satelit Town I & II; serta pemain di skala kecil-menengah, a.l.: PT Joyo Bakti Indah, Gonser Ko, Karya Utama Barata, PT Persada Nusantara Agung, PT Pondok Bukit Mas, Tulus Harapan.

Sampai awal 1980an, pembangunan perumahan di Surabaya masih dalam logika permukiman horizontal. Pada paruh kedua 1980an, pembangunan permukiman vertikal (rumah

⁸ Perumnas adalah buah dari Lokakarya Nasional mengenai Kebijakan Perumahan dan Pembiayaan Pembangunan dua tahun sebelumnya. Sebagai pengelola perumahan milik pemerintah, Perumnas juga diberi kewenangan untuk menggandeng pengembang swasta untuk memenuhi kebutuhan permukiman di kawasan perkotaan.

susun) bagi warga miskin di pusat kota dimulai. Salah satu pemicunya adalah kebakaran Kampung Keputran di Jalan Urip Sumoharjo tahun 1982 yang membutuhkan model permukiman bertingkat yang bisa menampung warga kampung korban kebakaran (Dick 2002, 241). Seiring dengan itu terbit UU Rumah Susun (No.16/1985) yang membuka peluang bagi perusahaan atau pengembang untuk penggabungan dua jenis permukiman di perkotaan (Susilawati dan Yakobus, 2010). Pada kurun 1988-90 dibangun lagi rumah susun untuk warga kampung Dupak dan Sombo di Surabaya (Setiyawan, 2017a, 121-123).⁹

Howard Dick (2002) mencatat bahwa secara nasional 1980an adalah sebuah era ketika wacana “pembangunan” terus menguat dan untuk mewujudkan itu pemerintah menggandeng para pemodal besar. Sementara itu, iklim politik yang sentralistik dan *top-down* masih sangat kental, termasuk di Surabaya. Kontrol pemerintah masih sangat kuat dalam penataan ruang untuk permukiman. Di beberapa wilayah, Pemkot menggunakan pendekatan penyelesaian masalah secara *top-down* dan represif, bahkan menurut Johan Silas beberapa kasus penggusuran permukiman kumuh dilakukan tanpa pemberian kompensasi (Silas 1989, 68). Praktik semacam ini menunjukkan ketiadaan usaha dari pemerintah untuk memahami persoalan warga yang tergusur secara menyeluruh, khususnya dimensi sosial dan budaya. Dimensi ekonomi lebih kuat dan investasi atas kawasan permukiman dan perdagangan di perkotaan cenderung mengarah pada praktik kooptasi kapital atas ruang-ruang urban strategis. Memasuki 1990an, pengembangan permukiman kawasan perkotaan di Indonesia semakin terdesentralisasi, termasuk di Surabaya. Terbitnya UU Perumahan dan Permukiman (No.4/1992) membuka peluang bagi model baru penyediaan kawasan permukiman melalui perubahan sistem penjualan dan pembiayaan perumahan. Namun perubahan struktural paling nyata dari regulasi

tersebut adalah penyerahan penuh beberapa tanggung jawab pengembangan kawasan perkotaan pada Pemkot. Sejak itu usaha kapitalisasi ruang-ruang urban di Surabaya semakin gencar, ditandai dengan praktik tukar-guling aset tanah milik Pemkot Surabaya yang memicu sengketa di kemudian hari.

Masa Walikota Soenarto Soemoprawiro (1994-2002) adalah penghujung Orde Baru dan awal Reformasi.¹⁰ Pada masa ini, praktik tukar-guling aset tanah dilakukan dengan melangkahi DPRD, apalagi warga. Pada 1994, misalnya, terjadi pelepasan tanah seluas 546.255m² di sembilan kelurahan untuk pembangunan Surabaya Sport Center (SSC) (*Kompas*, 24/5/1999). Akhir 1996, terjadi tukar-guling 150ha aset Pemkot di pusat-pusat kota ke beberapa pengusaha yang memberikan ganti lahan di kawasan pinggiran kota (*Kompas*, 31/12/1996). Pada 1999, Soenarto kembali melakukan tukar-guling aset seluas 82,12ha di pusat kota dengan nilai kompensasi sebesar Rp6,059 milyar (*Kompas*, 24/5/1999). Soenarto beralasan: “Surabaya harus sama dengan Singapura, jadi turis tidak hanya melancong ke Singapura saja, tapi belanja ke Surabaya. Jadi harus didandani. Namanya kota metropolitan, gedung tinggi harus banyak” (dikutip dalam *Kompas*, 24/5/1999). Pernyataan Soenarto tersebut merepresentasikan imaji seorang pemimpin sebuah kota yang lebih menitikberatkan pada indikator-indikator fisik yang diterjemahkan menjadi Gedung tinggi—alih-alih membangun ruang terbuka hijau. Pada 2001, kasus tukar-guling kembali ramai. Aset yang dilepas adalah waduk di Kelurahan Dukuhpakis yang diserahkan pada PT Inti Insan Lestari (Villa Bukit Mas) (*Kompas*, 29/6/2001; *Kompas*, 15/9/2001). Kala itu, lahan waduk seluas 1.878m² sudah diuruk oleh pengembang, padahal proses tukar-guling aset tersebut masih dibahas di DPRD.

⁹ Pembangunan dilakukan pada masa Walikota Poernomo Kasidi yang menjabat selama dua periode: 1984-1989 dan 1989-1994.

¹⁰ Soenarto Soemoprawiro menjabat sebagai Walikota Surabaya selama dua periode. Periode I berlangsung sejak 20 Juni 1994 sd. 7 Maret 2000 dan periode II mulai 7 Maret 2000 sd. 16 Januari 2002. Soenarto mengakhiri jabatan yang seharusnya berakhir tahun 2005 itu karena meninggal dunia. Jabatan Walikota digantikan oleh wakilnya, Bambang DH.

Pengembang memberi kompensasi dengan tanah pengganti waduk seluas 4.000m² yang sebagian besar akan digunakan untuk tanah makam. Selain itu, pengembang juga menanggung pembangunan gedung serba guna seluas 300 m² senilai Rp106 juta, gapura senilai Rp7,5 juta, dan pagar makam senilai Rp25 juta.

Pergantian Walikota dari Soenarto ke Bambang DH (2002-2010) tidak menghentikan praktik pelepasan aset negara ke pengembang. SK Walikota No.27/2003 tentang Mekanisme Pemakaian dan Pelepasan Berkas Kekayaan Desa diterbitkan untuk mengatur pelepasan sekurang-kurangnya 553.557m² tanah kas desa ke beberapa perusahaan melalui mekanisme tukar-guling (*Kompas*, 27/7/2004).¹¹ Kala itu, pemerintah mengklaim bahwa proses pelepasan aset ini dilakukan secara *bottom-up* melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan melibatkan seluruh masyarakat dalam musyawarah tingkat kelurahan sehingga pelepasan tanah bekas kas desa itu disetujui warga dengan mempertimbangkan nilai kompensasinya (*Kompas*, 21/1/2004). Pelepasan bekas tanah kas desa itu dikuatkan oleh SK DPRD No.34/2003. Akan tetapi, beberapa warga menyampaikan tuntutan pembatalan pelepasan tanah karena mereka merasa tidak dilibatkan dalam proses. Warga Dukuh Karang, Kelurahan Babatan, Kecamatan Wiyung, misalnya, menutup akses jalan yang digunakan untuk mengirim bahan bangunan ke tanah yang disengketakan. Menurut salah seorang warga, mereka memang mengikuti pertemuan yang membahas pengadaan pasar dan lapangan olahraga di atas tanah ganjaran, tapi tidak ada pembicaraan tentang penjualan atau tukar guling tanah (*Kompas*, 19/7/2004).

Dalam wawancaranya dengan *Kompas* (31/1/1997), pengajar ilmu politik Universitas Airlangga

Ramlan Surbakti melihat bahwa pengembangan kota Surabaya pada era 1990an cenderung tidak berpihak pada kepentingan melayani publik yang ditandai dengan peminggiran beberapa fasilitas umum. Investor mengincar tanah-tanah negara di pusat-pusat kota untuk memenuhi tujuan akumulasi modal dan pertumbuhan ekonomi. Praktik penggusuran warga dan pencaplokan kawasan hijau selalu menggunakan dimensi aliansi pengusaha-pengusaha dengan memanfaatkan kelemahan legalitas aset kepemilikan sertifikat tanah. Menyikapi praktik semacam ini, ragam reaksi warga bermunculan—apalagi bila pelepasan aset dilakukan secara manipulatif. Proses yang tertutup, atau ditutup-tutupi, itu memicu aksi warga lebih lanjut. Antropolog perkotaan dari Australia yang melakukan penelitian di kampung Dinoyo, Surabaya, Robbie Peters juga mencatat bahwa era 1990an ditandai dengan pergeseran kekuatan politik dari yang sebelumnya sentralistis dan berpusat pada negara pada kekuatan warga dan gerakan warga untuk merebut kembali ruang-ruang urban menggunakan kekerasan terus meningkat (Peters, 2011). Pada Mei 2000, misalnya, sekelompok warga yang tergabung dalam Gerakan Pembebasan Tanah Rakyat (GPTR) melakukan rangkaian unjuk rasa di Kantor Kejaksaan Tinggi Jatim dan DPRD Surabaya sebagai bentuk protes atas pelepasan aset di 16 kelurahan (*Kompas*, 8/5/2000). Pengajar ilmu politik Universitas Airlangga Aribowo (2000) mengamati bahwa keberanian warga untuk melakukan aksi semacam itu merupakan buah Reformasi 1998. Di era Orde Baru tindakan represif mewarnai setiap sengketa tanah antara warga, pengembang dan pemerintah sehingga segala aksi protes dapat diredam.

Pasca Reformasi warga semakin sadar atas hak-hak politiknya dan berani menunjukkan perlawanan pada setiap arogansi kekuasaan negara untuk melepas aset-aset publik pada swasta. Akan tetapi, ekspansi kawasan permukiman oleh pengembang tidak hanya terjadi dengan mekanisme tukar-guling aset tanah Pemkot. Sebuah kisah pilu yang dialami Muani terekam dalam arsip *Kompas* (22/2/2005):

¹¹ Dalam beritanya, *Kompas* (27/7/2004) menulis “jatuh ke tangan delapan perusahaan” namun hanya menyebutkan tujuh perusahaan saja (PT Griyo Mapan Sentosa, PT Pakuwon Darma, PT Panca Wira Usaha Jawa Timur, PT Ngagel Jaya Indah, PT Artisan Surya Kreasi, PT Gunung Sari Sakti Jaya, dan PT Alam Galaksi) tanpa menyebutkan perusahaan nomor delapan.

Warga Buta Huruf Dituduh Serobot Tanah

Surabaya, *Kompas* – Seorang ibu rumah tangga bernama Muani (54), dituduh menyerobot tanah seluas 1.850 meter persegi milik PT Ciputra Surya, yang berada di Kelurahan Tidar Kulon,¹² Kecamatan Lakarsantri, Surabaya.

Dalam dakwaan yang dibacakan jaksa Assri Susantina di persidangan, Senin (21/2), diuraikan, tanah tersebut semula memang milik Muani. Namun, pada tahun 1989, tanah itu ia jual kepada Sri Margo Waluyo. Untuk mengesahkan pengalihan kepemilikan, pada tanggal 14 Maret 1989 dibuatkan Akta Perikatan Jual Beli Nomor 107 dan Akta Kuasa Nomor 108 oleh Notaris Untung Darnosowirjo. Atas penjualan itu, Muani mendapatkan pembayaran sebesar Rp 5 juta.

Belakangan, pada 18 Mei 2003, terdakwa membuat pernyataan bahwa tanah tersebut belum dijual. Padahal, oleh Margo Waluyo tanah itu telah dipindahtangankan beberapa kali, hingga pembeli terakhirnya adalah PT Ciputra Surya.

Untuk mempertegas haknya atas tanah tersebut, Muani menyuruh anak-anaknya memasang patok, bahkan seng mengelilingi tanah tersebut.

“Karena tanah menjadi sengketa dan tidak dapat digunakan, kami menderita kerugian Rp 2,455 miliar,” ujar Manajer PT Ciputra Surya Nurul Haqi.

Nurul menilai Muani melanggar perikatan jual beli yang telah ditandatangani. Selain itu, terdakwa juga dinilai memalsukan identitas karena mempunyai dua kartu tanda penduduk yang berbeda. Kuasa hukum terdakwa Herru Sudyantoro SH MM mengatakan, kasus ini direkayasa demi kepentingan investor.

“Muani buta huruf. Bagaimana mungkin dia berinisiatif untuk datang ke notaris dan membuat akta perikatan jual beli. Kalau kemudian dia ikut terseret dalam kasus ini, saya pikir karena ada kepentingan tertentu di dalamnya,” ujar Herru.

Sejak dibeli pada tahun 1986, menurut Herru, tanah itu tidak pernah dijual oleh Muani. Namun pada Januari 2004, tanah itu tiba-tiba diratakan oleh pihak PT Citraland. Seorang satpam mendatangi Muani dan menyatakan bahwa tanah itu milik PT Citraland. Karena itulah, Muani menyuruh anak-anaknya memasang patok mengelilingi lahan tersebut.

Hingga tahun 2004, Herru menuturkan, pajak bumi dan bangunan masih dibayar atas nama Muani.

Kejanggalan lain, menurut Herru, juga terlihat karena nomor persil dalam akta yang dimiliki oleh PT Citraland sama sekali berbeda dengan yang tercantum dalam akta tanah milik Muani. (EGI)

Kasus Muani itu merupakan salah satu contoh bagaimana perebutan ruang urban antara warga dan pengembang terjadi secara langsung. Kasus Muani menunjukkan pada kita beberapa model usaha pengembang dalam mendapatkan ruang urban di perkotaan. Pertama, pendekatan *transaksi* jual beli langsung dengan pemilik tanah. Sulit sekali untuk mengidentifikasi seluruh proses peralihan hak atas tanah dari individu ke pengembang. Kasus Muani mungkin hanya satu kasus transaksi tanah yang mencuat di media massa

karena si pemilik lahan merasa tidak menjual asetnya. Dalam model transaksi jual beli, posisi tawar individual sangat lemah mengingat perlawanan kolektif saja posisi tawarnya lemah.

Model lain yang sekarang semakin jamak diterapkan untuk kasus sengketa agraria adalah *kriminalisasi* warga. Pendekatan ini digunakan ketika pendekatan transaksi menghadapi masalah. Menurut Basundoro (2009, 138–139), salah satu penyebab sengketa pertanahan di Surabaya adalah tidak jelasnya asal-usul tanah yang disengkatakan. Setiap pihak yang terlibat dalam sengketa memiliki narasinya sendiri-sendiri untuk mengklaim tanah tersebut. Berkaca pada kasus-kasus serupa, biasanya rakyat menjadi pihak yang rawan dikalahkan karena ada permainan uang dan hal ini kembali dialami Muani. Pola ini kembali diberlakukan pada dua warga Kampung Sepat, Darno dan Dian Purnomo, yang ditahan atas dasar yang sangat problematik dan bahkan dinilai beberapa pihak sebagai malpraktek hukum. Dua warga tersebut dilaporkan ke Polda Jatim oleh PT Ciputra Surya menggunakan pasal pidana. Kebetulan, keduanya adalah yang aktif memperjuangkan penolakan rencana alih kepemilikan dan fungsi Waduk Sepat.

D. Sengketa Waduk Sepat

Berdasarkan catatan Walhi Jatim (2018), bibit sengketa Waduk Sepat sudah terdeteksi sejak tahun 2003; dimulai dari perjanjian sewa-menyewa waduk antara pengembang dan warga selama lima tahun dan berakhir pada 2008.¹³ Pada masa itu, waduk digunakan pengembang sebagai penampungan air dan saluran pembuangan perumahan Citraland yang dikelola PT Ciputra Surya. Sengketa atas Waduk Sepat terjadi akibat adanya perbedaan pendapat antara warga Kampung Sepat dan PT Ciputra Surya. Pada satu sisi, PT Ciputra Surya bersikukuh bahwa proses *ruilslag* telah dilakukannya dengan mengacu pada SK Walikota (No.188.45/366/436.1.2/2008; 30 Desember 2008)

¹² Ada kemungkinan *Kompas* melakukan salah ketik. Di Surabaya tidak ada Kelurahan Tidar Kulon. Besar kemungkinan yang dimaksud dalam berita ini adalah Kelurahan Lidah Kulon, lokasi Waduk Sepat berada.

¹³ Sebuah penanda waktu yang sangat kebetulan dengan terbitnya SK Walikota No.27/2003 (lihat bagian sebelumnya).

setelah mendapat persetujuan melalui SK DPRD (No.39/2008; 22 Oktober 2008). Proses itu dilanjutkan dengan Perjanjian Bersama antara Pemkot Surabaya dan PT Ciputra Surya pada 4 Juni 2009 dan dituangkan dalam surat Pemkot No.593/2423/436.3.2/2009 dan surat PT Ciputra Surya No.31/SY/sm/LAND-CPS/VI-09.¹⁴ Pada sisi lain, mayoritas warga Kampung Sepat merasa tidak pernah melepas waduk yang sudah menjadi bagian dari kehidupan dan identitas mereka itu. Pada tahun 1960an ada kerja bakti warga untuk membuat waduk dengan aturan main, sbb.: yang muda menggali 1m², pengangguran menggali 2m², pemilik lahan pertanian menggali 3m² (*Seputar Indonesia*, 19/4/2012).¹⁵ Dari pembagian tugas yang disebutkan kita dapat menyimpulkan bahwa proyek kerja bakti itu didasarkan pada alasan untuk memenuhi kebutuhan pertanian warga—dan bukan kebutuhan pemenuhan permukiman atau hunian warganya.

Saat Waduk Sepat dilepas, di era 2008-2009, persoalan tukar-guling tanah aset negara oleh Pemkot Surabaya memang ramai dibicarakan di media massa, namun penulis tidak menemukan

¹⁴ Melihat rentang waktunya, proses ini terjadi saat Walikota Surabaya dijabat Bambang Dwi Hartono (bersama wakilnya Arif Afandi) dan Tri Rismaharini menjabat sebagai Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko). Bambang Dwi Hartono menjadi Walikota Surabaya pada 16 Januari 2002 menggantikan Soenarto Soemoprawiro yang meninggal dunia, sd. 10 Juni 2002. Setelah itu, Bambang DH dua kali terpilih kembali sebagai Walikota untuk periode 10 Juni 2002 sd. 7 Maret 2005 (bersama Wakil Walikota Arif Afandi) dan periode 31 Agustus 2005 sd. 31 Agustus 2010 (bersama Wakil Walikota Tri Rismaharini). Selanjutnya, Tri Rismaharini menjadi Walikota Surabaya sejak 28 September 2010 sd. 28 September 2015. Pada periode pertama ini, Bambang DH Wakil Walikota namun mengundurkan diri pada Juni 2013 karena maju dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur. Jabatan Wakil Walikota sempat kosong sampai Januari 2014 sebelum diisi oleh Whisnu Sakti Buana. Periode II Tri Rismaharini dimulai 17 Februari 2016 bersama Wakil Walikota petahana, Whisnu Sakti Buana. Jabatan ini akan berakhir tahun 2021.

¹⁵ Meskipun begitu, belum cukup informasi tentang apakah proyek kerja bakti penggalian waduk itu dilakukan dalam rangka membuat waduk baru dari sebelumnya tanah/lahan kosong; ataukah pekerjaan itu ditunjukkan untuk memperluas kapasitas danau alami yang sudah ada sebelumnya.

pemberitaan yang secara khusus menyebutkan tukar-guling Waduk Sepat.¹⁶ Kejanggalaan praktik alih kepemilikan dan fungsi Waduk Sepat baru mulai terendus beberapa warga pada 2011 ketika pihak PT Ciputra Surya membagikan dana sebesar Rp3 miliar pada warga. Penyaluran dana itu dilakukan melalui “Panitia 16” yang terdiri dari 16 orang warga Dukuh Sepat menyebutkan bahwa dana itu sebagai dana CSR PT Ciputra Surya dan tidak ada hubungannya dengan tukar guling Waduk Sepat (Walhi Jatim, 2018). Tim yang pembentukannya dinilai tidak transparan dan tidak partisipatif itu memberi keterangan berbeda dengan yang disampaikan PT Ciputra Surya dalam pertemuannya dengan warga yang difasilitasi DPRD. Dalam pertemuan itu, PT Ciputra Surya menyangkal bahwa dana itu adalah CSR. Mereka mengatakan bahwa itu adalah dana kompensasi pelepasan Waduk Sepat.¹⁷ Dana itu kemu-

¹⁶ Hal ini bisa jadi lebih disebabkan oleh kasus tukar-guling yang lain dipicu oleh beberapa proyek infrastruktur yang melibatkan penggunaan uang negara, seperti: MERR, akses ke Jembatan Suramadu, pelebaran Jalan Wiyung, pembangunan tol Sumo & Juanda, reklamasi Pamurbaya, proyek *frontage* Ahmad Yani. Waduk Sepat melibatkan pelepasan aset negara ke swasta (PT Ciputra Surya). Bersamaan dengan itu juga, Pemkot Surabaya juga tengah giat-giatnya melakukan program sertifikasi aset-asetnya (*Jawa Pos*, 29/6/2009). Aset yang masuk dalam program sertifikasi ini, al.: 25 bidang lahan fasilitas umum dan fasilitas sosial yang didapat dari pengembangan seluas 43.819 m²; 17 bidang lahan untuk bangunan sekolah (98.177 m²) di Surabaya Barat; dan 13 aset seluas 171,85 m² di Surabaya Timur. Usaha ini dilakukan karena Pemkot terancam kehilangan banyak aset. Beberapa aset objek tukar-guling dari pengembang sampai berita itu diturunkan belum dibuatkan sertifikatnya. Padahal proses tukar-guling sudah dilakukan sejak 1990an. Salah satunya adalah aset seluas 5.922 m² di Kutasari Indah Utara dari PT Sinar Galaxy sejak 1995. Kasus tukar-guling yang sangat ramai di media kala itu adalah relokasi SDN Margorejo 1 untuk proyek *frontage* Ahmad Yani yang melibatkan PT Maspion (*Jawa Pos*, 6/7/2009). Di antara berbagai kasus tukar-guling, penulis menemukan satu pemberitaan yang mengabarkan niat Pemkot untuk merebut kembali Jalan Kenari yang dibeli oleh swasta pada masa Walikota Soenarto (*Jawa Pos*, 27/7/2009). Ditulis juga pada berita yang sama, pernyataan Asisten II Kota Muhlas Udin tentang kesiapan Pemkot untuk mengembalikan uang sebesar Rp 4 miliar yang dibayarkan pihak swasta untuk membeli Jalan Kenari pada tahun 1995.

¹⁷ Model kompensasi dan resistensi warga atas model semacam ini pernah terjadi dua tahun sebelumnya. Pada

dian memicu kecurigaan antara sesama warga Kampung Sepat, Pemkot dan PT Ciputra Surya. Perbedaan pemaknaan atas dana yang dibagikan itu semakin menambah kecurigaan sebagian besar warga tentang proses alih pemilik dan alih fungsi Waduk Sepat yang seperti ditutup-tutupi oleh aparat pemerintah ataupun perusahaan. Sebagian besar warga tidak terima dengan “pembayaran” kompensasi Waduk Sepat itu. Mereka bertahan untuk menjaga agar waduk tidak lepas. Usaha mempertemukan kepentingan warga, Pemkot dan PT Ciputra Surya berjalan alot dan masih belum menemukan titik temu.

Pada Juli 2011, PT Ciputra Surya dibantu aparat kepolisian berusaha melakukan pemagaran lahan waduk, namun warga menolaknya dan usaha itu gagal. Pada April 2012, sekelompok warga yang tergabung dalam Laskar Pembela Bumi Pertiwi (LPBP) melakukan aksi unjuk rasa menuntut DPRD Surabaya untuk segera mencabut SK DPRD 38/2008 tentang tukar-guling Waduk Sepat dengan lahan milik PT Ciputra Surya (*Seputar Indonesia*, 19/4/2012). Seorang perwakilan warga Dian Purnomo menyebutkan bahwa anggota DPRD tidak melakukan inspeksi ke lapangan dan hanya mengikuti penilaian dari Dinas Pertanian dan Perikanan, serta Dinas Pematuan. Hasil penilaian itu diduga adalah rekayasa belaka. Pada April 2014, PT Ciputra Surya dan aparat kepolisian melakukan pengosongan paksa lahan waduk dan memasang pagar. Dalam proses itu, beberapa warga mengalami luka-luka dan barang-barang dirusak.

November 2009, warga Kelurahan Jeruk, Kecamatan Lakarsantri mengadakan Wali Kota Bambang DH ke Kejaksaan Tinggi karena diduga melepas aset tanah kas desa tidak sesuai ketentuan dan berpotensi mengakibatkan kerugian negara sekitar Rp 14 miliar (*Kompas Jatim*, 19/11/2009). Warga juga melaporkan PT Ciputra Surya sebagai pengembang karena telah melanggar kesepakatan dalam SK Walikota. Kasus ini mencuat ke permukaan karena terjadinya praktik pembagian dana oleh PT Ciputra Surya pada 1.200 keluarga di Kelurahan Jeruk. Akan tetapi, 120 keluarga menolak dana tersebut. Berdasarkan SK Walikota, dana yang ada digunakan untuk pembangunan fasilitas umum pada warga setempat, bukannya dibagikan secara tunai. Sayangnya, penulis tidak menemukan arsip berita atau dokumen yang menyebutkan hasil akhir putusan pengadilan atas tuntutan warga tersebut.

Mengikuti amanat UU Tata Ruang tentang asas “keterbukaan” penataan ruang, Walhi Jatim mengajukan permintaan informasi kepada Walikota Surabaya tanggal 4 Mei 2015. Permintaan itu tidak mendapat tanggapan dan Walhi Jatim melayangkan surat keberatan pada 3 Juni 2015. Ketegangan terus meningkat karena informasi seputar tukar-guling Waduk Sepat tak kunjung dapat diakses. Bahkan, pada saat pelantikan Walikota Surabaya Tri Rismaharini periode II (Rabu, 17/2/2016), jalan perumahan warga Kampung Sepat dihadang truk polisi berisi satu kompi anggota Sabhara dari Polrestabes Surabaya untuk menghalau warga yang berencana melakukan unjuk rasa mengangkat persoalan Waduk Sepat (*Kompas*, 18/2/2016). Pada 26 Februari 2016, beberapa hari setelah Tri Rismaharini dilantik sebagai Walikota Surabaya periode kedua, Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Timur memerintahkan Walikota Surabaya untuk membuka informasi tentang Waduk Sepat yang diminta warga dan Walhi Jatim. Alih-alih membukanya, Pemkot justru mengajukan kasasi dan peninjauan kembali atas putusan KIP Jatim yang hasilnya tetap berujung pada penolakan oleh MA (18 Desember 2017). Pada 25 Januari 2018, perwakilan Pemkot menyebutkan bahwa dokumen yang diminta tidak ada. Implikasi dari sikap semacam ini adalah semakin tebalnya rasa tidak percaya warga pada pemerintah (eksekutif). Kriminalisasi dua warga Kampung Sepat oleh pengembang semakin memperkeruh suasana. Aksi-reaksi yang terjadi belakangan merupakan manifestasi dari rasa tidak percaya warga pada Pemkot dan sistem hukum.

Mengacu pada UU Tata Ruang (No.26/2007) dan Permen PU tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan (No.5/2008), Pemkot berkewajiban menyediakan ruang terbuka hijau (RTH) dengan luasan minimal 30 persen dari total luas wilayah kota. Hingga kini, tidak pernah jelas apa dasar teoretis dari penetapan angka tersebut, meski demikian angka itu dianggap dapat menjamin keseimbangan ekosistem kota dengan meningkatkan ketersediaan udara bersih di perkotaan,

meningkatkan nilai estetika kota, menjaga keseimbangan lingkungan, dan mengatur tata letak proporsi pembangunan perkotaan. Walhi Jatim mencatat bahwa dibandingkan kota-kota lainnya usaha Pemkot Surabaya sudah cukup ideal dalam memenuhi amanat peraturan perundang-undangan tentang luasan ruang terbuka hijau. Opini publik yang beredar di media pun berada dalam bingkai pemahaman yang sama (Baihaqi, 2018; RMT dan NUT, 2019). Akan tetapi, apa yang dilakukan Pemkot Surabaya terhadap Waduk Sepat yang adalah ruang terbuka hijau menunjukkan hal bertolak belakang dengan pendapat umum yang beredar tentang Kota Surabaya. Untuk itu, kita perlu menelusuri struktur-struktur regulatif yang mengatur ruang urban di Surabaya.

Perda RTRW Surabaya 2014-2034 (No.12/2014) menyebutkan *ruang* sebagai “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidup” (Pasal 1, poin 6). Ruang dipahami sebagai sebuah wadah yang memiliki *struktur* (susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarki memiliki hubungan fungsional; Pasal 1, poin 8) dan *pola* (distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya; Pasal 1, poin 18). Sementara itu, *penataan ruang* dipahami sebagai “suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang” (Pasal 1, poin 21). Definisi yang sama kembali digunakan dalam Perda tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Surabaya 2018-2038 (No.8/2018). Penyusunan kedua peraturan itu mengacu pada definisi yang termaktub dalam UU Tata Ruang (No.26/2007).

Dua perda tersebut tidak menyebutkan definisi eksplisit tentang apa yang dimaksud sebagai “ruang terbuka”. Kedua perda itu hanya menye-

butkan *tujuan* dari ruang terbuka yang lagi-lagi dimaknai sebatas *tempat* “tumbuhnya tanaman/vegetasi yang berfungsi sebagai pengatur iklim mikro, daerah resapan air dan estetika kota” (ruang terbuka hijau; Pasal 1, poin 38), ataupun *lahan* “yang diperkeras maupun yang berupa badan air” (ruang terbuka non hijau; Pasal 1, poin 39). Terdapat dua kategori *ruang terbuka hijau*. Pertama, *privat* yang “penyediaannya menjadi tanggung jawab pihak lembaga, swasta, perseorangan dan masyarakat yang pemanfaatannya digunakan oleh penyedia dan bersifat privat dan/atau terbatas” (Pasal 1, poin 40). Kedua, *publik* yang “penyediaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, lembaga, swasta, perseorangan dan masyarakat yang pemanfaatannya digunakan secara bersama-sama dan untuk kepentingan umum dan/atau publik” (Pasal 1, poin 41). Ketidjelasan definisi dan pengaturan tentang “ruang terbuka” dalam peraturan daerah merupakan turunan dari UU Tata Ruang yang tidak secara eksplisit mendefinisikan dan mengatur tentang apa yang dimaksud dengan “ruang terbuka”.

UU Tata Ruang hanya menyebutkan istilah “keterbukaan” sebagai salah satu asas penataan ruang (Pasal 2, huruf e). Konsep itu mengacu lebih pada proses atau cara pengaturan ruang, dan bukan pada objek materiil yang diatur. *Asas keterbukaan* dijelaskan sebagai “penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.” Dengan demikian, aksesibilitas informasi atas tata ruang adalah kata kunci bagi asas keterbukaan dalam penataan ruang—ini dasar hukum yang dipakai Walhi Jatim dalam melakukan permintaan informasi publik atas Waduk Sepat dan belum berhasil dipenuhi oleh Pemkot.

E. Penutup: Terperangkap dalam Dimensi Teknokratis atas Ruang

Kebutuhan ruang untuk permukiman di kawasan urban adalah sebuah keniscayaan. Pada satu sisi, pesatnya pertumbuhan jumlah penduduk di Surabaya menuntut ketersediaan kawasan permukiman yang memadai. Pada sisi lain,

sebuah kota juga butuh ruang terbuka untuk menjaga keseimbangan ekologis di sana. Hal ini berdampak pada kontestasi kekuasaan atas ruang kota oleh beberapa aktor kunci, khususnya antara pemerintah, pengusaha, dan warga miskin kota. Dalam kontestasi itu, pertimbangan ekologis harus rela menjadi bahan nomor sekian setelah pertimbangan pemenuhan kawasan permukiman dan aktivitas warga lainnya cenderung bersifat ekonomis.

Penelusuran singkat ini menunjukkan bahwa praktik penataan ruang di Surabaya oleh Pemkot (dan mungkin juga di seluruh wilayah republik ini) tidak lebih dari sebuah pandangan melihat kota sebagai sekadar sebuah “tempat” (*place*). Pemkot Surabaya masih melihat kota sebatas entitas material, sepetak objek tanah yang memiliki batas-batas geofisik yang menjadi “tempat terbuka” bagi makhluk hidup berkegiatan dan melangsungkan kehidupannya. Regulasi penataan tata ruang Surabaya belum secara eksplisit mengatur tentang kota sebagai “ruang bersama” (*public space*) yang memberikan kenyamanan sosial-psikologis bagi seluruh elemen yang menghuninya. Akan tetapi, secara faktual, hasil penelusuran kronologis singkat menemukan bahwa pengaturan ruang kota di Surabaya selalu dinamis dan diwarnai perjuangan memperebutkan tempat-tempat umum dan ruang-ruang bersama. Dengan demikian, ruang-ruang urban di Surabaya menawarkan “iklim keterbukaan” (*public sphere*) yang memungkinkan terjadinya pertemuan dan pertarungan kepentingan dari banyak pihak—yang bisa datang dari mana saja. Dinamika perjuangan kepentingan semacam ini adalah sebuah keniscayaan dalam penataan ruang. Tantangan terbesar bagi Pemkot Surabaya adalah bagaimana mengelola ragam kepentingan itu sehingga kota ini bisa menjadi hunian yang nyaman bagi seluruh warganya.

Menelusuri dinamika pengaturan ruang urban di Surabaya kita dapat melihat pergeseran cukup signifikan seiring dengan perubahan rezim kekuasaan. Tata ruang urban semakin ditentukan oleh mekanisme pasar bebas dan peran negara sebagai penjamin ketersediaan

ruang bersama bagi seluruh warganya terus direduksi. Studi singkat ini menunjukkan tiga model yang terjadi dalam kaitannya dengan ruang urban: pertama, model tukar guling yang dilakukan antara pemerintah dan swasta, dengan terkadang mengabaikan konsultasi pada warga dan lembaga representatif (DPRD); kedua, model transaksional antara swasta dan warga-individual tanpa ada peran pemerintah, selain mencatat proses itu; dan, ketiga, model kriminalisasi untuk mendapatkan lahan-lahan strategis yang kerap dilakukan swasta terhadap warga, dan negara cenderung berpihak pada pihak yang pertama dengan memberikan jaminan perlindungan keamanan.

Dalam kasus Waduk Sepat, Surabaya, konsistensi warga dalam mempertahankan waduk adalah reaksi atas praktik penataan ruang yang tidak bisa dibuktikan transparansi dan akuntabilitasnya. Kasus Waduk Sepat, bila ditangani secara tertutup—termasuk menutupinya dengan prestasi di bidang lain—dan tidak mengikuti prosedur hukum yang wajar dapat menjadi preseden buruk bagi Surabaya yang sudah menjadi sorotan dunia. Sebaliknya, keberhasilan penanganan kasus Waduk Sepat menggunakan prinsip-prinsip keterbukaan bukan tidak mungkin bakal mendongkrak kredibilitas Pemkot di mata warganya sendiri ataupun khalayak global.

Daftar Pustaka

- Amalia, AMC 2012, ‘Konflik Waduk Sepat’, *AntroUnairDotNet*, 1(1), pp. 69–78.
- Aribowo 2000, ‘Surabaya, tanah dan tumbuhnya kesadaran politik massa’, *Kompas Jawa Timur*, 24 November, p. 18.
- Baihaqi, A 2018, ‘Sudah Ada 390 Taman, Pemkot Surabaya Masih akan Tambah Lagi’, *detikNews*. <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4331366/sudah-ada-390-taman-pemkot-surabaya-masih-akan-tambah-lagi> (Accessed: 15 July 2019).
- Basundoro, P 2009, *Dua kota, tiga zaman: Surabaya dan Malang sejak zaman Kolonial sampai kemerdekaan*. Yogyakarta: Ombak.

- Basundoro, P 2013, *Merebut ruang kota: aksi rakyat miskin Kota Surabaya 1900-1960an*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Bernstein, H 2019, *Dinamika kelas dalam perubahan agraria*. Translated by D. Yanuardy, Muntaza, and S. A. Herwinarko. Yogyakarta: INSIST Press, Yogyakarta.
- Cobban, JL 1993, *Public housing in Colonial Indonesia, 1900-1940*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dick, HW 2002, *Surabaya, City of Work: A socio-economic history, 1900-2000*, Ohio University Press, Ohio.
- Frisby, D 2001, *Cityscapes of modernity: critical explorations*, Polity Press, Cambridge & Malden.
- Gottdiener, M, Hutchison, R and Ryan, MT 2015, *The new urban sociology*. Fifth Edit. Boulder, CO, Westview Press.
- Habermas, J 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, J 2009, *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Translated by T. Burger and F. Lawrence, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Heidegger, M 1971, 'Building dwelling thinking', in Hofstadter, A. (tran.) *Poetry, Language, Thought*, Harper Colophon Books, New York.
- Hekmatyar, V. and Nugroho, F 2018, 'Pola penguasaan tanah dan distribusi kesejahteraan rumah tangga di pedesaan Jawa Timur', *Bhumi*, 4(1), pp. 39-52.
- Luthfi, A. N. and Fauzi, M. (eds) 2018, *Agrarian chronicles in Indonesia: Expanding imagination over periods, sectors and actors*. Revised ed. Translated by T. Wuryantari and T. P. Latupeirissa, STPN Press & KPA, Yogyakarta & Jakarta.
- Padawangi, R 2008, *People's places: Protests and the making of urban public spaces in Jakarta*. Loyola University Chicago.
- Padawangi, R 2016, 'Muddy resistance: Community empowerment in mudflow disaster governance in Porong, Sidoarjo, Indonesia', in Miller, M. A. and Douglas, M. (eds) *Disaster Governance in Urbanising Asia*, pp. 61-84. doi: 10.1007/978-981-287-649-2_4.
- Peattie, LR and Robbins, E 1984, 'Anthropological approaches to the city', in Rodwin, L. and Hollister, R. M. (eds) *Cities of the mind: Images and themes of the city in the social sciences*, Springer Science+Business Media, LLC, pp. 83-96.
- Peters, R 2011, 'Mapping the pendatang: mobility and the violence of urban renewal in Surabaya', in Khusyairi, J. A. and Rabani, L. O. (eds) *Kampung perkotaan: kajian historis-antropologis atas kesenjangan sosial dan ruang kota*, ANRC, Departemen Ilmu Sejarah Universitas Airlangga, & New Elmatara, pp. 117-146.
- Rahayu, CN 2015, 'Pemberitaan Surabaya Post mengenai pembangunan perumahan di Kota Surabaya pada Pelita IV (1984/1985 - 1988/1989)', *Avatara*, 3(3), pp. 239-253.
- Rintoko, Refiandeta and Exocet 2010, *Seri sejarah Soerabaja: studi dokumentasi perkembangan teritorial Surabaya, 1850-1960*, Unesa University Press, Jakarta.
- RMT and NUT 2019, 'Tambah RTH untuk percantik wajah kota', Radar Surabaya. Edited by A. Rozack. Surabaya. <https://radarsurabaya.jawapos.com/read/2019/04/11/131089/tambah-rth-untuk-percantik-wajah-kota> (Accessed: 15 July 2019).
- Setiawan, T. et al. 2017, 'Peluruhan kelembagaan pertanian di wilayah periphery perkotaan', *Bhumi*, 3(2), pp. 246-266.
- Setiyawan, I 2017a, *Mendirikan perumahan rakyat, menyasati Kampung Kota Surabaya, 1906-1990*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Setiyawan, I 2017b, 'Policy of kampung improvement and public housing: Surabaya Colonial period (1900-1940)', *Lembaran Sejarah*, 13(2), pp. 150-162.
- Shohibuddin, M 2019, 'Memahami dan menanggulangi persoalan ketimpangan agraria', *Bhumi*, 5 (1), pp. 1-12.
- Silas, J 1989, 'Marginal settlements in Surabaya, Indonesia: problem or potential?', *Environ-*

ment and Urbanization, 1(2), pp. 60–70.

Susilawati, C. and Yakobus, S 2010, 'New affordable strata title housing solutions: a case study in Surabaya, Indonesia', in 2010 *International Conference on Construction & Real Estate Management*. Brisbane.

Walhi Jatim 2018, *Catatan kronologis 'mempertahankan Waduk Sakti Sepat'*. Surabaya, <http://walhijatim.or.id/2018/11/catatan-kronologis-mempertahankan-waduk-sakti-sepat> (Accessed: 29 June 2019).