

1-25-2015

Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya

Siti Aminah

Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga, ami_unair@yahoo.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/mjs>



Part of the [Critical and Cultural Studies Commons](#), [Development Studies Commons](#), [Gender, Race, Sexuality, and Ethnicity in Communication Commons](#), [Human Geography Commons](#), [International and Area Studies Commons](#), [Nature and Society Relations Commons](#), [Organizational Communication Commons](#), and the [Sociology Commons](#)

Recommended Citation

Aminah, Siti (2015) "Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya," *Masyarakat, Jurnal Sosiologi*: Vol. 20: No. 1, Article 5.

DOI: 10.7454/MJS.v20i1.1092

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/mjs/vol20/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Masyarakat, Jurnal Sosiologi by an authorized editor of UI Scholars Hub.



Artikel

ISSN: 0852-8489

Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya

Penulis: Siti Aminah

Dipublikasikan oleh: *LabSosio*, Pusat Kajian Sosiologi FISIP-UI

Diterima: Agustus 2015; Disetujui: September 2015

MASYARAKAT, Jurnal Sosiologi, diterbitkan oleh *LabSosio*, Pusat Kajian Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia. Jurnal ini menjadi media informasi dan komunikasi dalam rangka pengembangan sosiologi di Indonesia. Redaksi **MASYARAKAT** mengundang para sosiolog, peminat sosiologi dan para mahasiswa untuk berdiskusi dan menulis secara bebas dan kreatif demi pengembangan sosiologi di Indonesia. Untuk kriteria dan panduan penulisan artikel maupun resensi buku, silahkan kunjungi tautan berikut: www.journal.ui.ac.id/mjs

Untuk mengutip artikel ini (ASA Style):

Aminah, Siti. 2015. "Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya." *MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi*, 20(1):59-79.

SK Dirjen Dikti Akreditasi Jurnal No. 80/DIKTI/Kep/2012

Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya

Siti Aminah

Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga
Email: ami_unair@yahoo.com

Abstrak

Artikel ini merangkum dua hal. Pertama, permasalahan praktik penataan ruang di perkotaan, khususnya di Surabaya, yang telah menimbulkan kontestasi dan konflik dengan melibatkan aktor pemerintah, masyarakat, dan kekuatan kapitalis/investor. Kedua, kerangka penataan ruang yang menggunakan Perda RTRW No. 3 Tahun 2007 telah menimbulkan dampak yang berujung pada penguatan dan keberpihakan pemerintah kota kepada pihak kapitalis/investor. Kedua hal tersebut dianalisis dengan menggunakan pendekatan sosio-spasial. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan analisis deskriptif. Problematika praktik tata ruang yang ada di Surabaya merupakan indikasi dari transformasi dalam proses penataan ruang di mana ruang bukan hanya diproduksi dan direproduksi untuk kepentingan kelas kapitalis, melainkan juga ruang direstrukturisasi dengan cara mengubah fungsi ruang dan diperuntukkan untuk publik. Hal ini relevan dengan perkembangan kajian penataan ruang mutakhir yang menunjukkan bahwa praktik penataan ruang di perkotaan merupakan refleksi dari kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Selain itu, ruang diproduksi dalam modus produksi kapitalis dan ekspresi ruang kota merupakan dialektika antara produksi, konsumsi, dan administrasi (perencanaan dan implementasi kebijakan).

Abstract

This article summarizes two hypotheses. Firstly, the practices problem of spatial planning in urban areas, especially in Surabaya City, has led to the contestation and conflict among governmental actors, the public, and the power of capitalist/investor. Secondly, the use of spatial planning framework, in this case is the use of Local Regulation on Urban Planning and Land Use Number 3 year of 2007, has shown the partiality and strengthening investor by the government. These hypotheses are analyzed by using socio spatial approach. The research method used in this article is qualitative method and descriptive analysis. Related to the problems of spatial planning practices in Surabaya is actually a transformation indication in urban planning process. Space is not only produced and reproduced to the interest of capitalist class, but also restructured by changing the function of the space reserved for the public. This is relevant to the development cutting-edge spatial planning studies indicate that the practice of urban planning in urban area is a reflection of social, economy, and political conditions. Space is produced in the capitalist mode of production. The expression of urban space is a dialectic relationship between production, consumption, and administration (planning and implementation of policies).

Keywords: conflict, contestation, political-economy, spatial planning

PENDAHULUAN

Studi perkotaan yang fokus kajiannya menggunakan pendekatan sosio-spasial dapat dilacak dari karya Henri Lefebvre (1991), David Harvey (1985, 2001, 2012), dan Manuel Castells (1977). Mereka mengeksplorasi ruang dari perspektif Marxian. Dari perspektif ruang, adanya fenomena kontestasi, negosiasi, konsensus, dan konflik di perkotaan dapat dipahami sebagai bentuk relasi kuasa dari aktor-aktor penataan ruang yang meliputi pemerintah, masyarakat, dan pasar. Relasi tiga aktor ini memengaruhi praktik tata ruang. Pendekatan sosio-spasial memandang bahwa keterlibatan pemerintah dengan kepentingan serta kemauan politiknya sebagai cara memacu pertumbuhan dan sekaligus sebagai instrumen perubahan kota yang mengacu pada pembangunan global metropolitan.

Perubahan-perubahan tata ruang di perkotaan—yang memiliki karakteristik sebagai kota industri modern dan memengaruhi setiap warga serta kehadiran investor atau pengembang yang melakukan pembangunan gedung, fasilitas umum, ruang publik, dan lainnya—merupakan bentuk investasi yang terkait dengan perubahan dan tuntutan ekonomi global. Oleh karena itu, dengan pendekatan sosio-spasial, perubahan-perubahan tata ruang di perkotaan dapat memberikan pemahaman mengenai sinergi pemerintah lokal (Kota Surabaya) dan pemerintah nasional (pusat) dengan kekuatan kapital (nasional dan internasional) dalam mengembangkan kawasan industri, *real estate*, dan sebagainya.

Pemahaman mengenai praktik tata ruang, khususnya dalam pembuatan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) suatu kota, dapat dilihat dengan cara bagaimana ruang-ruang itu dikonstruksi dan diperebutkan oleh tiap-tiap aktor berdasarkan kepentingannya yang diwujudkan dalam pendirian bangunan, jaringan transportasi, taman, ruang terbuka hijau, dan sebagainya. Proses mengonstruksi ruang itu erat kaitannya dengan relasi kuasa antar aktor yang berada dalam tarikan pendulum dan kontinuitas konflik-kontestasi.

Studi ini menjelaskan bahwa ruang adalah sebuah area dan alat yang berfungsi melestarikan tatanan ekonomi-politik. Ruang itu memiliki karakteristik interaktif dari investor/kapitalis (pengusaha), negara (pemerintah), dan masyarakat (termasuk lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kepedulian di bidang ekologi). Oleh sebab itu, konflik dan kontestasi antar aktor dalam praktik tata ruang tidak bisa dihindari.

Hal ini sejalan dengan gagasan Lefebvre (1974, 1991) yang mengatakan bahwa ruang adalah produk politik dan instrumen bagi perubahan sosial ekonomi sehingga ruang itu tidak netral dan pasif.

Ruang sebagai produk politik mengakibatkan praktik tata ruang tidak pernah bebas dari keberpihakan aktor yang membuat regulasi tata ruang. Keberpihakan atau ketidaknetralan aktor-aktor dalam menjalankan kuasanya tercermin dari kebijakan yang dibuat oleh regulator (pemerintah). Praktik penataan ruang meliputi kegiatan produksi dan reproduksi ruang yang di dalamnya terdapat perjuangan dari kelas-kelas untuk mendapatkan dan menguasai ruang itu (Lefebvre 1974, 1991). Lefebvre menegaskan bahwa berbagai perbedaan fenomena perjuangan kelas atas suatu ruang itu terkait dengan suatu daerah, kawasan, wilayah, situs, tanah, dan sebagainya, dan hal ini harus dipahami sebagai bagian dari proses spasialisasi yang sama.

Pada intinya, proses spasialisasi itu merupakan paduan dari tiga unsur. Pertama, praktik spasial yang terkait dengan rutinitas individu untuk penciptaan sistematis zona dan wilayah. Praktik tata ruang tersebut dari waktu ke waktu diwujudkan dalam lingkungan dan lanskap yang tertata. Praktik spasial yang paling signifikan di perkotaan terkait dengan pembangunan sektor properti dan bentuk-bentuk operasional kapital lainnya. Kedua, adanya representasi ruang, bentuk-bentuk pengetahuan, dan praktik-praktik yang mengatur dan mewakili ruang terutama melalui teknik perencanaan dan keterlibatan negara (pemerintah). Ketiga, adanya pengalaman kolektif ruang. Hal ini terkait dengan ruang-ruang representasi yang dialami setiap orang. Pada konteks ini pasar membangun sistem untuk penciptaan dan akumulasi keuntungan.

Problematisasi tata ruang di perkotaan, khususnya Surabaya, dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan sosio-spasial dari Lefebvre. Pendekatannya menawarkan analisis kritis tentang beroperasinya kapitalisme modern yang kemudian dikembangkan oleh David Harvey. Menurut Harvey (1985), terdapat proses kompleks dari kegiatan penataan ruang kota modern dimana kapitalis tidak akan berhenti dalam kegiatan memproduksi keuntungan atas ruang yang dimiliki dan keberhasilannya membangun ruang yang dapat dikonsumsi oleh individu atau karena kapitalis itu mampu membuat bangunan, seperti rumah, apartemen, hotel dengan sistem sewa maupun beli. Selanjutnya, Harvey mengatakan bahwa pembangunan perkotaan bukan proses monolitik pertumbuhan, tetapi merupakan suatu sirkuit

kedua atas kapital yang terdiri dari berbagai macam pengaturan di mana masing-masing mengatur sendiri faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya konflik maupun kolaborasi termasuk tentang kemungkinan yang akan menentukan tingkat dan kualitas investasi dalam kegiatan pembangunan ruang itu.

Sirkuit kedua atas kapital ini terdiri dari kombinasi institusi keuangan swasta, bank-bank yang dimiliki komunitas dan program pemerintah yang mendukung pembangunan kompleks perumahan (*real estate*). Pembangunan *real estate* melibatkan pengembang, pemerintah, dan masyarakat. Keterlibatan pemerintah berupa pemberian ijin pengelolaan kepada investor/pengembang dan pembebasan lahan, pengembang yang melakukan pembangunan fisiknya, dan masyarakat yang tergusur oleh pengembang karena lahannya dikenai proyek pembangunan menjadi sebuah kombinasi problematika yang muncul dalam hal penataan ruang kota.

Sikap pemerintah yang tidak netral atau berpihak kepada kapitalis merupakan suatu kebutuhan dari pemerintah untuk merangkul kapitalis—selain kapitalis juga membutuhkan pemerintah termasuk dukungan dan kemauan politiknya untuk mengoperasikan sirkuit kedua kapitalnya maupun sirkuit pertamanya yaitu berupa pembangunan industri (manufaktur) dan perdagangan (Harvey 1985, 2001). Kelas kapitalis berusaha terus-menerus untuk menghasilkan keuntungan berupa uang maupun ruang. Ruang akan diproduksi dan direproduksi dengan membangun pabrik-pabrik untuk kegiatan industri. Kepentingan pemerintah terhadap kapitalis adalah sebagai investasi sekaligus mesin penggerak pertumbuhan pembangunan kota. Perkembangan atau keterbelakangan suatu daerah atau kawasan perkotaan dalam analisis Harvey (1985, 1991) disebabkan oleh ada tidaknya aliran investasi dari kapitalis yang berfungsi memproduksi keuntungan, mendistribusi aliran kapital, dan mengkonsumsi ruang.

Pengembangan sistem perkotaan di bawah kapitalisme merupakan aspek fundamental dari analisis tentang ruang dan kota. Ide dasar studi ini mendukung pernyataan Lefebvre (1991) bahwa kapitalisme dipertahankan dengan cara penaklukan dan integrasi ruang. Ruang telah lama berhenti menjadi lingkungan geografis pasif atau ruang geometris kosong. Ruang menjadi instrumental dan menjadi media dari perkembangan kapitalisme. Artinya, ruang merupakan sebuah sistem yang dipandang sebagai sumber daya langka, homogen, memiliki

komoditas kuantitatif dan nilai tukar yang diperdagangkan seperti komoditas lainnya di pasar.

Tulisan ini mencoba menjelaskan keterkaitan erat antara ruang dan politik yang menimbulkan pertanyaan apakah ruang itu adalah instrumen politik dan bagaimana relasi kuasa pemerintah, pengusaha/investor, dan masyarakat dalam mengonstruksi ruang untuk kepentingannya. Apakah ruang adalah sebuah area dan alat perubahan sosial politik untuk pelestarian suatu tatanan sosial dan ekonomi (ideologi) tertentu? Studi ini fokus mengkaji penataan ruang di Kota Surabaya yang masih mengacu pada Perda RTRW No. 3 Tahun 2007. Perda ini sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya pada tahun 2012, tetapi tidak bisa diundangkan karena belum memperoleh rekomendasi dari Kementerian Pekerjaan Umum, sehingga Pemkot Surabaya masih menggunakan Perda No. 3 Tahun 2007 untuk operasional penataan ruang. Berawal dari sini, permasalahan tata ruang Kota Surabaya menjadi semakin kompleks karena tidak hanya beraspek teknis, melainkan juga politis.

METODE PENELITIAN

Penulis menggunakan pendekatan kualitatif untuk menjelaskan permasalahan dalam kajian ini. Observasi langsung dilakukan terhadap ruang-ruang yang sudah beralih fungsi dan mempelajari dokumen UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Perda RTRW No. 3 tahun 2007 tentang RTRW Kota Surabaya dan Rancangan Peraturan Daerah Tata Ruang Kota Surabaya (Raperda RTRW) yang sudah disahkan DPRD Kota Surabaya tahun 2012 tetapi belum dapat diundangkan. Penulis melakukan wawancara mendalam dengan aktor-aktor yang mewakili pemerintah di bidang perencanaan dan pembangunan kota (Bappeko Surabaya), arsitek tata ruang, akademisi, dan praktisi tata ruang serta masyarakat untuk memperoleh gambaran tentang praktik penataan tata ruang.

Data yang dikumpulkan dari studi ini, antara lain: 1) data jumlah penduduk, luas wilayah, luas RTH, taman-taman kota, dan perubahan ruang-ruang yang ada; 2) data tentang isu-isu yang menyebabkan terjadinya kontestasi kepentingan antar aktor dalam penataan dan pemanfaatan ruang; 3) pasal-pasal dari RTRW yang dikontestasikan; 4) data pengamatan atas kondisi infrastruktur, ruang terbuka hijau serta area-area yang sudah berubah fungsi; 5) data pengamatan langsung

atas kondisi pembangunan dan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW sebelumnya. Analisis data kualitatif dilakukan melalui proses verifikasi dari sumber data (informan). Data wawancara dari para informan diinterpretasi sesuai dengan kebutuhan penelitian dengan menggunakan metode interpretatif.

DARI PRODUKSI-REPRODUKSI RUANG KE KONSUMSI RUANG

Ruang sebagai unsur utama untuk memahami bertahannya sistem kapitalisme yang terus dapat bermetamorfosis ke dalam berbagai bentuk. Paradigma ruang yang dibangun Lefebvre menggunakan metode dialektika ruang. Lefebvre (1974, 1991) hendak mengatakan bahwa ada dinamika mendasar dalam produksi dan reproduksi ruang karena dalam dinamika itu ada dialektika berupa gerakan, interkoneksi, interaksi uang, orang, dan komoditas.

Gagasan Lefebvre ini kemudian dieksplorasi kembali oleh David Harvey (1985), sehingga Harvey berhasil membangun penjelasan bahwa dalam proses akumulasi kapital selalu menyertakan produksi ruang dalam proses produksi dan reproduksi. Argumentasi Harvey sudah digagas oleh Castells (1977) yang berpendapat bahwa struktur perkotaan dan konsepsi tentang bentuk-bentuk perkotaan secara sosial dihasilkan dari struktur ekonomi-politik yang lebih besar guna melestarikan kepentingan kelas dominan. Kelas ini memiliki ideologi yang diciptakannya sendiri untuk keberlangsungan kapitalisme industrial. Pada konteks ini dapat ditafsirkan bahwa dalam struktur perkotaan itu ada suatu ideologi yang diciptakan dan diperjuangkan untuk kepentingan kapitalisme. Ini yang menyebabkan ruang tidak hanya memiliki aspek ekonomi, di mana semua bagian dapat dipertukarkan dan memiliki nilai tukar, tetapi ruang adalah sebagai instrumen politik untuk homogenisasi semua bagian masyarakat sekaligus sebagai model dan prototipe abadi yang memiliki nilai guna yang menolak generalisasi nilai tukar dalam perekonomian kapitalis. Ruang itu memiliki nilai guna yang fundamental (yang sama dengan) dengan nilai guna waktu (Lefebvre 1974, 1991).

Pada kerangka pemikiran Lefebvre, pemerintah sebagai regulator tidak dapat mengabaikan nilai guna atas suatu ruang. Artinya, pemerintah secara ideal harus menjadi fasilitator dan regulator dalam menjembatani kepentingan masyarakat dan kapitalis. Pemerintah tidak

bisa bersikap netral terhadap kepentingan masyarakat dan berpihak kepada kepentingan kapitalis. Meski sebagian besar tata ruang Kota Surabaya sudah dikuasai oleh gerombolan kapitalis (pengembang, spekulasi, dan investor).

Pada produksi ruang terdapat ketegangan yang terus terjadi secara berulang antara masalah ruang (dalam konteks geografis) dan masalah sosial tentang proses sosial yang terjadi di dalamnya. Ini merupakan kontribusi penting bagi perkembangan analisis ruang antar disiplin dan aplikasinya untuk kajian fenomena-fenomena penataan ruang dan pembangunan ruang yang mengandung aspek kekerasan, konflik, dan persuasi. Harvey (1985) menyatakan bahwa analisis ruang saat ini tidak lepas dari analisis tentang pembangunan, pelestarian, dan perluasan kapitalisme (modern) serta fenomena urbanisasi kapital. Menurutnya, sejarah geografi dari perkembangan kapitalisme di kota dapat dipahami dari ruang representasional dan representasi ruang. Kedua ruang itu berkaitan dengan praktik sosial ruang. Artinya, representasi ruang tidak hanya mendominasi praktik spasial, tetapi juga ruang representasional. Jika representasi ruang dibuat oleh kelas/kelompok dominan, maka ruang representasional mengalir dari pengalaman hidup seseorang. Representasi ruang dipandang sebagai ruang yang sebenarnya oleh pihak yang berkuasa sehingga akhirnya representasi ruang menumbuhkan kebenaran ruang.

Ruang dapat memainkan beberapa fungsi sosio-ekonomi. Pertama, ruang berfungsi sebagai salah satu kekuatan produksi. Kedua, ruang dapat berupa beragam komoditas (*real estate/property*) yang dikonsumsi. Ketiga, ruang secara politik memfasilitasi kontrol sistem ekonomi dan politik. Keempat, ruang akan memperkuat reproduksi hubungan produktif. Oleh sebab itu, ruang bukan suatu wadah kosong yang bersifat geometris dan menjadi ruang bagi keberlangsungan kehidupan sosial semata, tetapi ruang adalah produk sosial (Lefebvre 1974, 1991). Aspek keberlanjutan atas ruang itu bersifat menyeluruh (*global sustainability*) yang dicirikan dengan berkelindannya tiga komponen, yaitu lingkungan, masyarakat, dan ekonomi. Ini menegaskan bahwa ruang bukan sesuatu atau produk yang dihasilkan dari interaksi sosial saja, melainkan merupakan produk dari serangkaian interaksi politik yang terjadi secara bersamaan, antara kekuatan kapital, pemerintah, dan masyarakat, sehingga ruang benar-benar menjadi bagian dari proses akumulasi dan sirkulasi kapital. Baik Harvey maupun Lefebvre menyadari bahwa ruang yang dikonstruksi menjadi ruang fisik dan

material (bangunan, jalan, taman, dan jembatan), ini menyembunyikan kesenjangan dalam distribusi kekuasaan politik, sumber daya sosial, dan infrastruktur perkotaan. Semua ini ditujukan untuk keberlanjutan akumulasi kapital.

Harvey tertarik untuk memeriksa sifat kapitalisme abad ke-21 dan menemukan celah dan ruang pertentangan dan konflik di mana gerakan sosial bisa muncul dan menantang pengaturan yang bersifat hegemonik. Keberadaan kota-kota besar di dunia memiliki hubungan sempurna dengan kota-kota lain, termasuk Kota Surabaya. Ruang menjadi bagian dari sebuah produksi (proses) sejarah, yang meliputi persinggungan dari waktu, ruang, dan makhluk sosial yang mengarah pada materialisasi kehidupan sosial (Lefebvre 1991). Istilah produksi yang digunakan oleh Lefebvre berhubungan dengan produksi sosial yang menyangkut aspek keruangan. Arti dari istilah produksi bukan seperti istilah produksi yang berbentuk barang atau jasa saja, melainkan sebagai serangkaian *proses* yang meliputi berbagai kegiatan dan beragam bentuk produksi (proses), hasil, dan tenaga kerja (buruh) sebagai dasar berjalannya sistem ekonomi-politik.

Menurut pembacaan Lefebvre (1974, 1991), ada kecenderungan dari perkembangan kota dunia dalam abad ke-21 yang mengarah pada perkembangan sebagai kota kapitalis. Ruang-ruang kota semuanya diperebutkan dan dikontestasikan oleh kekuatan kapitalis/investor. Praktik penataan ruang sebagaimana terjadi di perkotaan saat ini merupakan ciri dari perkembangan kota dunia dalam abad ke-21 yang cenderung mengarah pada perkembangan sebagai kota kapitalis (modern). Ruang-ruang kota sudah diperebutkan dan dipertaruhkan oleh semua aktor, baik pemerintah, masyarakat (kalangan intelektual/akademisi), praktisi tata ruang, arsitek, maupun lembaga swadaya masyarakat serta kekuatan kapital/pengembang, investor.

Fenomena perubahan ruang terjadi akibat dari sifat/karakter ruang, yang dipandang oleh Merrifield (2006) sebagai objek hidup yang memiliki denyut nadi, bergerak mengalir, dan bertabrakan dengan ruang lainnya. Tidak dapat dipungkiri, gagasan yang dibangun Merrifield tak lepas dari gagasan yang diajukan oleh Lefebvre bahwa ruang sebagai metafora yang dinamis seperti halnya air yang dapat berubah menjadi arus (gelombang) besar dan bergerak bertubrukan dengan yang lain. Karakter ruang demikian menyebabkan ruang memiliki sifat yang kompleks dan dapat diubah setiap saat oleh yang mengonstruksinya. Dengan demikian, peruntukan fungsional kota

tidak lagi memungkinkan untuk berorientasi pada fungsi ruang tunggal karena ruang di perkotaan sudah berkembang pada suatu penggunaan multifungsi dengan kegiatan yang berorientasi kepada kepentingan pasar dan kepentingan masyarakat (publik). Terkait dengan hal itu penataan kota perlu mempertimbangkan dampak lain dari gejala perkembangan kota, seperti pola pergerakan dan fungsi lingkungan yang saling menunjang (Sujarto 2005).

Pemerintah sebagai aktor penata ruang itu memiliki kekuasaan yang beroperasi di bidang perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan/pengendalian. Kuasa pemerintah digunakan untuk menata kota yang berkarakteristik metropolitan sebagaimana yang dibayangkan oleh Castells (2000) yang membaca perkembangan perkotaan pada abad ke-21 ini sebagai wilayah metropolitan yang berkembang sebagai aliran kapital. Wilayah metropolitan yang dimaksud Castells itu memiliki ciri-ciri, antara lain: 1) perluasan kota (*urban sprawl*) yang merusak batas-batas historis dari sebuah kota yang meluas meliputi wilayah-wilayah perdesaan disekitarnya melalui gelombang suburbanisasi; 2) spesialisasi fungsional dari ruang yang menyebabkan semakin intensifnya segregasi sosial seperti perkembangan secara simultan dari homogenitas wilayah-wilayah permukiman mewah, kehidupan bertetangga yang lebih menekan, adanya pembuatan zona untuk tujuan tunggal, dan lain sebagainya; 3) mobilitas spasial dari orang dan barang yang menjadi aliran darah produksi ekonomi dan reproduksi sosial dari sistem perkotaan; serta 4) lokalisme kosmopolitan yang menjadi kerangka referensi utama bagi politik dan budaya kota, dimana pengaruh global dianggap sesuatu yang penting untuk dapat berkompetisi secara internasional, tetapi harus mengakar dengan budaya lokal agar dapat diterima secara sosial dan politik.

PRAKTIK PENATAAN RUANG KOTA SURABAYA

Kota Surabaya sebagai kota industri modern terbesar di Jawa Timur terus berkembang dan pemerintah terus membangun infrastruktur jalan dan bangunan-bangunan untuk fasilitas umum sebagai cara memenuhi kebutuhan masyarakat sekaligus guna menciptakan kota yang ramah lingkungan. Untuk mencapai tujuan itu, Pemkot Surabaya menciptakan ruang-ruang terbuka hijau melalui kebijakan pembangunan taman (*green city*). Tanpa RTRW, Kota Surabaya dapat terus melangsungkan penataan ruang, tetapi bagaimana arah dan bentuk kontestasi dan

konfliknya dengan aktor yang lain. Ini problematika besar yang memengaruhi praktik tata ruang di Surabaya.

Penataan ruang Kota Surabaya menggunakan Perda RTRW No. 3 tahun 2007. Secara legal formal, Perda ini sebenarnya tidak relevan menjadi payung hukum penataan ruang karena pemerintah (pusat) sudah mengatur tentang masa keberlakuan Perda. Selain itu, Perda RTRW yang dibuat oleh pemerintah daerah harus disesuaikan dan diselesaikan setelah UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang berlaku minimal tiga tahun sejak diundangkan. Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya seharusnya sudah selesai disusun dan diterbitkan pada tahun 2010. Akan tetapi, gesekan-gesekan kepentingan antara pemerintah pusat dan Pemkot Surabaya menyebabkan relasi kuasa antara dua aktor pemerintah memengaruhi tersendatnya pemberlakuan Perda RTRW Kota Surabaya. Pada akhirnya, Perda ini menjadi acuan pembangunan Kota Surabaya. Pemkot Surabaya menggunakan Perda tersebut sebagai landasan pembangunan dan pengembangan wilayah. Perda tersebut diharapkan dapat mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Pada implementasinya Perda tersebut berjalan dengan tidak konsisten karena Pemkot Surabaya melakukan interpretasi atas konsep jalan tol tengah, kawasan lindung (hutan) mangrove, ruang terbuka hijau, dan sebagainya. Beberapa bentuk inkonsistensi implementasi Perda menjadi bagian dari praktik tata ruang yang menampakkan wajah Pemkot Surabaya yang cenderung berpihak kepada kekuatan kapitalis. Kajian ini menunjukkan beberapa hal yang menjadi masalah dalam tata ruang.

Pembangunan ruang terbuka hijau yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya sebagian untuk memenuhi ketentuan UU Penataan Ruang yang mengatur persentase ruang terbuka hijau (RTH) sebanyak-banyaknya atau setidaknya bisa memenuhi ketentuan minimal, yaitu sebesar 30%. Rinciannya 20% dari pemerintah daerah dan 10% dari pihak swasta. Kota Surabaya memiliki luas wilayah 33.306,30 hektar atau sekitar 374,36 km² dengan penduduk berjumlah 2,853,661 orang (BPS Kota Surabaya 2012), maka ruang terbuka hijau yang ideal adalah 30% dari total luas wilayah. Akan tetapi, ruang terbuka hijau (RTH) yang dapat direalisasi oleh Pemkot Surabaya sampai tahun 2012 sebesar 26% dan itu pun bukan ruang terbuka hijau yang berupa hutan kota. Pembangunan taman-taman di Surabaya lebih relevan dikatakan sebagai refleksi dari ketidakberdayaan Pemkot terhadap kapitalis

dan ketidakmampuannya menghadapi tuntutan masyarakat untuk penyediaan ruang terbuka hijau maupun atas ruang dan lahan yang sudah berubah fungsi dan peruntukan.

Salah satu bentuk permasalahan ruang terbuka hijau dapat dilihat dari regulasi yang dibuat pemerintah yang menentukan jarak minimal kawasan lindung mangrove dari tepi laut adalah 338 meter. Berdasarkan PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional, kawasan hutan lindung mangrove ukurannya 130 kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah per tahun. Kondisinya kawasan lindung mangrove sekarang berada di Gunung Anyar dan di Pamurbaya yang sebagiannya sudah menjorok ke laut dan sebagian lainnya masuk ke dalam daratan. Ini merupakan gambaran tentang *carut-marut* tata ruang kota Surabaya. Ini bisa dibaca sebagai indikasi bahwa Pemkot Surabaya tidak memiliki kuasa untuk mengembalikan keberadaan hutan lindung mangrove, karena hutan tersebut sudah dijual kepada pengembang. Pemkot lalai untuk melakukan reboisasi hutan mangrove di sepanjang pesisir Pantai Timur kendati hanya 100 meter (sebagai persyaratan minimal). Selain itu, reboisasi juga tidak dilakukan pada semua kecamatan di Pantai Timur tersebut. Pemkot Surabaya abai terhadap perlindungan kawasan hutan mangrove dan reklamasi Pantai Kenjeran. Pemkot Surabaya melakukan kebijakan reboisasi hutan mangrove. Kerusakan habitat dan ekologi di kawasan Pantai Kenjeran sudah terjadi. Pada konteks ini, sebenarnya kurang tepat bila Kota Surabaya masih disebut sebagai kota yang pro ekologi dan pembangunan tata kota mengacu pada tatanan pembangunan yang berkelanjutan

Ketegangan-ketegangan sosial politik antara pemerintah sebagai regulator acap berhadapan dengan kapitalis/investor/pengembang maupun spekulan tanah yang telah menjalankan sirkuit-sirkuit kapital sehingga mereka akan berusaha terus menerus untuk memiliki dan menguasai ruang-ruang yang berpotensi dikembangkan untuk kepentingan akumulasi kapital maupun investasi jangka panjang. Ruang-ruang itu ada di wilayah kota Surabaya bagian barat, timur, dan selatan. Ruang-ruang tersebut merupakan ruang yang potensial dan diperebutkan investor/pengembang. Penguasaan ruang oleh investor atau pengembang selalui ditandai dengan pemberian nama pengembang itu. Penamaan ruang yang dibangun menjadi kompleks kegiatan ekonomi produksi, seperti *Pakuwon Center* yang merupakan sebuah penanda, di mana pengembang sudah memanfaatkan, mengendalikan, dan menguasai ruang tersebut. Hanya sedikit ruang yang tersisa untuk

kebutuhan publik. Sebagian besar sudah mengarah menjadi ruang komersial dan representasi eksistensi dari kekuatan kapitalis. Penamaan bangunan-bangunan berdasarkan penguasaan dan kepemilikannya menunjukkan bahwa di Surabaya terdapat dua kelompok kapitalis besar (Pakuwon dan *Citraland*) yang sudah berhasil mengonstruksi ruang sesuai dengan kebutuhannya.

Persinggungan berbagai aspek dalam tata ruang di Surabaya terlihat dari munculnya konflik dan kontestasi antar aktor dalam penataan ruang untuk perlindungan hutan lindung atau kawasan mangrove di pesisir Pantai Timur dan bagian selatan Kota Surabaya. Konflik dan kontestasi dalam tata ruang melibatkan investor/pengembang, praktisi, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat. Perubahan fungsi hutan mangrove yang dilakukan oleh investor/pengembang ini karena pengembang telah memperoleh ijin dari Walikota Surabaya pada awal tahun 2010. Artinya, Pemkot Surabaya tidak dapat mengatasi ekspansi kebutuhan ruang dari pengembang. Ekspansi penciptaan ruang (reproduski ruang) dilakukan dalam satu kesatuan proyek reklamasi wilayah di lingkungan Pantai Kenjeran. Meski banyak mendapatkan perlawanan dari masyarakat (nelayan dan masyarakat yang sebagian besar menggantungkan hidupnya pada potensi pantai itu), tetapi Pemkot Surabaya tetap berpihak kepada kepentingan kapitalis.

Pemberian ijin reklamasi di pantai Kenjeran sepertinya tidak lepas dari stigmatisasi bahwa kawasan pesisir merupakan kawasan yang tidak berguna, kosong, dan perlu dibangun agar bermanfaat. Proyek reklamasi itu dibutuhkan pengembang/investor untuk perluasan pembangunan kawasan perumahan dan apartemen Laguna Indah, wisata, dan perdagangan. Kawasan pantai secara penuh sudah dikelola oleh investor untuk membangun kawasan kota mandiri yang didukung dengan berbagai fasilitas, sarana dan prasarana seperti hotel, *super mall*, restoran, apartemen, dan sebagainya. Pemberian ijin pengelolaan dan pengembangan kawasan Pantai Kenjeran merupakan suatu bukti dari ketidakberdayaan Pemkot Surabaya terhadap kekuatan kapitalis. Salah satu implikasinya adalah Pemkot Surabaya mengalihkan perhatiannya dengan mengembangkan taman-taman kota sebagai wujud dari amanat UU Penataan Ruang No. 26 tahun 2007.

Kontestasi Pemkot dengan masyarakat—terkait dengan peniadaan ruang untuk konservasi hutan mangrove—dapat dilihat dari beberapa pasal yang ada dalam Raperda (Rancangan Peraturan

Daerah). Pasal¹ yang mengatur konservasi tentang keharusan Pemkot Surabaya melakukan reboisasi hutan mangrove dan perlindungan terhadap sempadan pantai dalam Raperda RTRW itu menghilang. Hilangnya pasal tersebut menjadi salah satu sebab Kota Surabaya tidak memperbaharui RTRW-nya. Padahal RTRW itu menjadi panduan untuk melaksanakan pembangunan.

Permasalahan inkonsistensi implementasi Perda No. 3 tahun 2007 menunjukkan kecenderungan bahwa ruang di Kota Surabaya benar-benar mengandung seperangkat hubungan fisik dan sosial, pola, dan proses yang rumit. Hubungan ini berkaitan dengan urbanisasi kapital yang sudah sampai pada tahap pengembangan tatanan lingkungan (kawasan). Pemusatan pembangunan dalam suatu ruang merupakan rangkaian dari proses produksi guna meningkatkan nilai lebih dan konsumsi (misalnya pembangunan pusat perbelanjaan, fasilitas publik, dan ruang publik komersial lainnya yang terpusat pada suatu kawasan), serta reproduksi sosial (misalnya perumahan, hotel dan lainnya). Di sisi lain, ruang adalah produk sosial yang tidak terhindarkan, karena ruang merupakan percampuran dari praktik-praktik politik, ekonomi, sosial-budaya, dan hukum. Ini merupakan titik persinggungan antar aspek dalam praktik penataan ruang.

Melesatnya jumlah gedung-gedung pencakar langit yang ada di Kota Surabaya hingga menjadi kawasan pusat bisnis ini jelas sebagai wujud dari praktik spasial, ruang representasional dan representasi ruang dari kekuatan kapital yang berkolaborasi dengan arsitek dan perencana kota. Sementara itu, ruang untuk permukiman yang dibutuhkan oleh kelompok masyarakat miskin tidak banyak disediakan oleh pemerintah dan juga pengembang. Kegiatan produksi dan reproduksi ruang di Surabaya merupakan hasil pertentangan dari strategi, representasi,

¹Pasal dan ayat yang hilang dari Raperda, yaitu pasal 42 ayat 3 huruf e, f, dan g. Pasal tersebut substansinya penting sebab yang diatur dalam pasal 42 ayat 3 huruf e disebut bahwa Pemkot Surabaya harus melakukan reboisasi hutan mangrove di sepanjang pesisir Pantai Timur minimal 100 meter. Huruf f mengatur bahwa Pemkot Surabaya harus melakukan reboisasi di sejumlah kecamatan yang ada di sepanjang pantai timur paling sedikit 350 meter dari garis pantai, dan huruf g mengatur tentang keharusan Pemkot Surabaya melakukan perlindungan kawasan sempadan Pantai Timur dengan ketentuan minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat sepanjang pantai timur. Hilangnya tiga ayat yang mengatur pelestarian kawasan lindung dan penetapan garis pantai ini mengganggu perencanaan tata ruang kota ke depan. Ayat yang mengatur penataan Pamurbaya juga lenyap dari Raperda itu. Pasal dan ayat itu mengatur lahan untuk konservasi. Sementara itu, lahan tersebut itu dalam kenyataannya sudah dikelola oleh pengembang.

alokasi dan praktik yang berlangsung sesuai dengan model sosial-budaya, model kepentingan khusus dari masing-masing kelompok yang ada di masyarakat dan posisi kelas sosial tertentu. Kapitalis menggunakan modus produksi kapitalis dalam kerangka menghasilkan ruang yang khusus untuk itu. Strategi yang mengandalkan penggunaan kekerasan dan ancaman ditempuh untuk menghasilkan ruang baru seperti pabrik, kompleks perumahan mewah, dan pembangunan lingkungan atau ruang baru yang menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi (seperti *Supermall* Pakuwon yang ada di Surabaya bagian barat maupun *Eastcost* yang ada di Surabaya bagian timur).

Permasalahan tata ruang lain yang menjadi polemik dalam RTRW Kota Surabaya adalah pembangunan jalan tol tengah kota. Pemkot Surabaya mengubah konsep jalan tol yang sudah ditetapkan di dalam Perda No. 23 Tahun 2007 dengan konsep jalan bebas hambatan. Secara teknis, jalan bebas hambatan adalah jalan yang tidak boleh ada persimpangannya dengan jalan lain. Realisasi dari jalan bebas hambatan yang dipahami Pemkot Surabaya sudah direalisasikan dalam wujud jalan *Middle East Ring Road* (MERR) atau Jalan Lingkar Luar Timur (JLLT), Jalan Lingkar Dalam Barat (JLDB), dan Jalan Lingkar Luar Barat (JLLB). Pemerintah pusat, melalui Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN), meminta jalan tol tengah melewati kawasan Wonokromo (Waru-Wonokromo-Perak), sementara Pemkot Surabaya menghendaki jalan tol tengah itu melewati jalur Mananggal-Wonokromo-Perak. Hal itu merupakan salah satu pokok persoalan yang memengaruhi substansi Raperda RTRW Kota Surabaya menjadi Perda. Pembangunan jaringan transportasi MERR Timur dan Barat yang menggantikan jalan tol tengah Kota Surabaya mencerminkan karakter kebijakan neoliberal.

Dalam kasus jalan tol tengah, pihak yang terlibat dalam kontestasi perebutan ruang adalah Pemkot Surabaya dengan Pemerintah pusat (dalam hal ini melalui Pemprov Jatim). Kedua pihak adalah representasi negara, yang memiliki legitimasi politik dari rakyat yang bisa ditebak argumentasi normatifnya membela kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi kebingungan di kalangan publik ketika dua pihak yang bertikai mengaku mengusung aspirasi dan kepentingan publik. Bagi Pemprov Jatim, pembangunan jalan tol tengah kota adalah suatu keniscayaan jika menilik perkembangan Kota Surabaya. Sementara itu, Pemkot Surabaya berargumentasi bahwa pembangunan jalan tidak mengorbankan masyarakat miskin dengan cara menggusur, merelokasi, dan sebagainya.

Kegigihan Pemkot Surabaya membangun jaringan transportasi MERR timur dan barat menggantikan jalan tol tengah Surabaya ini merupakan cerminan dari karakter Pemkot yang berorientasi pada kepentingan kapitalis dalam membuat kebijakan. Bisa dikatakan bahwa kehadiran MERR menjadi bukti bahwa jalan bebas hambatan itu sebagai dinamika akumulasi modal sekaligus indikasi revolusioner kapitalisme (meminjam istilah Harvey). Harvey (2012), dalam bukunya *Rebel Cities*, mengatakan bahwa kota telah menjadi sumber akumulasi modal. Hal ini terlihat dari penuhnya ruang-ruang di pinggiran Kota Surabaya sebagai lokasi perumahan mewah, apartemen, gedung-gedung perkantoran, rumah sakit, sekolah internasional, dan sebagainya. Fenomena itu juga dapat ditafsirkan sebagai berkurangnya sebagian dari kekuasaannya Pemkot Surabaya untuk mengendalikan dan mengontrol suatu ruang.

Temuan dari kasus yang dikaji dalam tulisan ini memperlihatkan bahwa praktik tata ruang di Kota Surabaya berorientasi pada pengembangan kawasan timur Surabaya, di mana kekuatan investor/pengembang telah menaklukkan ruang, mengambil alih kepemilikan dari masyarakat, dan berkuasa atas ruang tersebut. Sementara itu, masyarakat merupakan pihak yang ditaklukkan dan kehilangan haknya untuk memanfaatkan ruang itu. Artinya, masyarakat sebagai pemilik ruang dan lahan menjadi hilang hak kepemilikannya dan pemanfaatannya atas ruangnya ketika kekuatan investor dan pemerintah berkolaborasi untuk menghilangkan haknya dengan kebijakan penggusuran atau relokasi. Temuan ini mempertegas teori ruang yang membuat tipologi ruang berdasarkan karakteristik ruang. Pertama, ruang yang memiliki nilai politik, karena ruang merupakan salah satu yang dipertaruhkan dan diperjuangkan oleh kelas yang memiliki modal. Kedua, ruang memiliki nilai ekonomi dan sosial. Ruang berciri ini dapat didominasi dan diambil alih oleh pemilik modal untuk direproduksi.

Praktik penataan ruang kota bukan semata-mata penataan kepentingan dari aktor-aktor ekonomi dan politik, tetapi juga menyangkut relasi kekuasaan aktor sebagai regulator, investor, dan pemanfaat. Pada relasi itu negosiasi antar aktor menjadi penentu praktik politik penataan atas suatu ruang, baik untuk kepentingan publik dimana semua anggota masyarakat bisa menggunakan ruang itu sepenuhnya maupun untuk kepentingan yang bersifat komersial dan hanya bisa diakses oleh kelompok masyarakat tertentu. Unsur politik dalam produksi dan pengendalian ruang selalu

ada. Menurut Lefebvre (dikutip oleh Gottdiener 1985), idealnya ruang dapat berfungsi sebagai instrumen politik bagi negara/pemerintah, karena dengan cara ini pemerintah lebih memungkinkan menggunakan dan memanfaatkan ruang menurut hierarki pengawasan yang ada.

KONFLIK DAN KONTESTASI DALAM PRAKTIK PENATAAN RUANG

Menata ruang bukan persoalan pro ekologi atau kontra ekologi, *green city*, kota taman atau kota gersang. Tata ruang adalah persoalan politik sehingga menganalisis tata ruang berarti pula menganalisis arah pembangunan kotanya. Pembangunan Kota Surabaya berjalan dengan kebijakan tata ruang yang bermasalah. Akibatnya, ruang-ruang di Kota Surabaya terpilah dan terkotak-kotak dalam penguasaan kekuatan pengembang/investor. Terdapat ciri atau karakter dari Kota Surabaya yang dibangun dengan mengandalkan kekuatan pengembang. Pengembang selalu memberikan penamaan/*branding* atas ruang yang dibangunnya untuk membedakan dan menunjukkan bahwa ruang itu sudah dimiliki dan dikuasai kapitalis, bukan pemerintah.

Realitas ruang-ruang di Surabaya tidak dapat dilihat apa adanya, sebab ruang-ruang itu sudah mengalami proses transformasi dan reorganisasi secara sosial-ekonomi untuk melayani fungsi pengelolaan, pemanfaatan, pelayanan, dan pendanaan dalam suatu jaringan operasi kapitalis. Hal itu menyebabkan Pemkot Surabaya tidak hentinya memproduksi dan mereproduksi ruang untuk melayani para investor dan kekuatan kapitalis yang dikukuhkan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah sehingga di kota ini terdapat ruang-ruang yang berubah fungsi dan peruntukannya. Ruang yang awalnya untuk permukiman dialihfungsikan menjadi perkantoran. Materialisasi atas ruang menjadi suatu penunjuk bahwa ruang itu melayani fungsi tertentu dari kekuatan kapital.

Konfigurasi ruang di Surabaya merepresentasikan kepentingan kapitalis/investor, masyarakat, dan pemerintah. Hal itu tentu saja dengan proporsi yang tidak sama, sebab ruang untuk kapitalis yang disediakan dan difasilitasi oleh pemerintah kota akan diproduksi dan direproduksi untuk kepentingan jangka panjang menjadi ruang-ruang kehidupan bagi masyarakat. Ketika kapitalis memproduksi ruang-ruang ini, mereka melakukan konstruksi fisik dan material yang diwujudkan dalam pembangunan ruang untuk permukiman dan perkantoran. Ada

ruang yang diciptakan untuk melayani kebutuhan masyarakat dan ada ruang yang dibuat untuk kebutuhan kapitalis. Hal itu sejalan dengan perkembangan dan eksistensi kota modern yang ciri khasnya adalah terdapatnya pemusatan operasi kekuatan kapital pada ruang tertentu. Kawasan Rungkt Industri *Estates* yang ada di bagian selatan Surabaya pada tahun 1980-an merupakan ruang industri yang terkenal dengan sebutan SIER (Surabaya *Industrial Estate* Rungkt). Pasca tahun 2000-an, wilayah industri di Surabaya bergerak ke wilayah barat dan beberapa di antara berpindah ke daerah lain, seperti Sidoarjo, Pasuruan, Mojokerto, Jombang, dan seterusnya. Perkembangan industri yang cepat di Surabaya telah mendorong transformasi lanskap spasial seiring dengan terkonsolidasikannya kekuatan ekonomi-politik di tangan penguasa atau elite yang membuat kebijakan tata ruang pro kepada kapitalis.

Berbagai instrumen yang merepresentasikan kehadiran negara/pemerintah kota tidak pernah nyata dan memihak kebutuhan ruang rakyat miskin. Lemahnya rakyat miskin dalam kontestasi dengan kekuatan kapitalis atas suatu ruang telah menempatkan masyarakat miskin di Kota Surabaya ini semakin tergusur ke wilayah pinggiran. Hal ini didukung oleh pendapat informan dari akademisi tata kota:

“Kalau kita mengerjakan analisis yang berdampak lingkungan yang terpenting itu adalah diskusi dari para ahli untuk bersepakat atau untuk tidak bersepakat begitu. Sedangkan kita ini membabi buta mengacu pada hukum. Jadi kita itu selaluni itu...undang-undangnya apa, PP-nya apa, Permen-nya apa, Perda-nya apa, tidak seperti itu. Kita ini orang akademi, ada hukum bukan berarti kita itu tidak taat hukum tapi kita memberikan improvisasi pada hukum. Beda dengan yang terjadi di Amerika, negara kita itu unik karena banyak ahli menyampaikan pendapat yang mungkin saja benar tetapi tidak berdasarkan data. Jadi seperti ini undang-undang menyatakan bahwa ruang terbuka hijau itu 30%, itu *ndak fair* dong, masa Kalimantan Timur diminta 30% sama seperti Kota Surabaya dan Malang yang diminta 30% lhoh... apa korelasinya, bagaimana menjelaskan ini, mengapa hukum itu dihantam rata untuk Kalimantan Timur yang hutannya besar dibandingkan dengan Kota Malang yang ruang terbuka hijau kurang dari 9 %” (wawancara bulan Juli 2012).

Selanjutnya dalam bagian lain, informan tersebut menyatakan bahwa, “banyak pihak yang mendikte atas pasal-pasal RTRW. Perencanaan

RTRW yang baik adalah yang berdasar data empirik bukan khayalan. RTRW Kota Surabaya bukan imajinasi dari perencanaanya semata tetapi gambaran atas persoalan nyata yang dihadapi oleh kota untuk dicarikan solusinya”. Pendapat informan tersebut memperkuat pandangan tentang ruang yang tidak dapat terus menerus menjadi mesin pertumbuhan kota karena ruang-ruang itu juga berdimensi sosial budaya. Kota tetap harus dibangun dalam kerangka pembangunan peradaban bukan hanya pembangunan gedung, pabrik, mal, perkantoran, perumahan mewah, dan sebagainya.

Sementara itu, informan lain yang menjadi arsitek dan terlibat dalam penyusunan RTRW Surabaya mengutarakan pendapatnya:

“Penataan ruang terbuka hijau di Surabaya jauh lebih bagus daripada kota lain sebut saja Malang dan Bandung. Pemerintah menafsirkan kebutuhan pentingnya membangun ruang terbuka hijau karena memperhatikan kondisi ekologi, topografi, dan geografi. Ruang terbuka hijau untuk mengantisipasi bencana longsor, banjir atau serapan CO². Pemerintah kota Bandung tidak bisa meniru logika pembangunan tata ruang terbuka hijau kota Surabaya. Ada kondisi ekologi yang berbeda pada setiap kota di Indonesia, karena itu perencanaan tata ruang berpijak pada kondisi nyata ekologi dan lingkungan sosial budaya” (wawancara bulan April 2012).

Ruang-ruang di Kota Surabaya sebagian sudah menjadi perluasan dari beroperasinya sistem kapitalisme dalam skala yang lebih luas. Ini terlihat dari eksistensi beberapa ruang yang sengaja diadakan, diciptakan, dibentuk, direstrukturisasi, dirancang kembali untuk melangsungkan kegiatan-kegiatan dari para pemilik modal. Ada ruang yang diubah sebagai ruang terbuka hijau, ada ruang yang diubah menjadi permukiman, ada ruang publik yang berubah menjadi ruang privat. Semua bangunan dalam suatu ruang tidak hanya direproduksi untuk kepentingan investasi lanjut kapitalis/investor/pengembang, tetapi juga untuk kebutuhan dikonsumsi oleh masyarakat luas. Hal itu seolah-olah merupakan kebutuhan nyata masyarakat, kebutuhan dari sebuah kota yang sudah terintegrasi dengan sistem kota dan ekonomi global. Artinya, sudah ada transformasi tata ruang. Oleh arena itu, untuk memahami praktik tata ruang di Kota Surabaya, kita tidak dapat melihatnya dari dokumen legal formal (RTRW) saja, karena ruang-ruang itu sudah mengalami proses transformasi dan reorganisasi

atau transformasi sosial-ekonomi. Hal ini yang menyebabkan Pemkot Surabaya terus menerus memproduksi dan mereproduksi ruang untuk melayani para investor/kapitalis dan kekuatan ini memperoleh perhatian dari Pemkot melalui kebijakan-kebijakan pemerintah berupa pemberian ijin pengelolaan maupun konsesi. Ini merupakan materialisasi ruang dan materialisasi menjadi penunjuk bertemunya kepentingan pemerintah dan kapitalis yang tidak selalu berujung pada negosiasi, tetapi juga konflik dan kontestasi. Baik pemerintah maupun kapitalis berbicara atas dasar kepentingannya masing-masing. Bagi kapitalis, ruang adalah sebagai objek yang harus diproduksi dan direproduksi untuk melancarkan sirkuit atas kapital. Pemkot Surabaya berkepentingan dengan penataan ruang yang harus disinkronisasikan dengan perencanaan pembangunan. Rencana tata ruang itu merupakan hasil dari kegiatan perencanaan tata ruang dan sekaligus bagian dari proses perencanaan pembangunan yang saling memengaruhi satu sama lain.

KESIMPULAN

Praktik penataan yang ada di Kota Surabaya memperlihatkan dinamika ekonomi-politik. Aktor yang mewakili pemerintah, investor, dan masyarakat memberi andil pada inkonsistensi implementasi RTRW. Pemkot Surabaya merupakan representasi dari sistem kapitalis mengatur dan merasionalisasi ruang untuk produksi dan reproduksi ruang sosial ekonomi. Kondisi itu menguatkan tesis Lefebvre bahwa dalam suatu ruang terdapat aspek politik. Ruang di Kota Surabaya sebagai produk politik dan instrumen yang memungkinkan Kota Surabaya dapat berkembang. Dari sini kemudian muncul ruang dominan yang sebagiannya dimiliki oleh kelas dominan (pengembang/investor/kapitalis) dan sebagian lainnya dimiliki oleh masyarakat.

Studi ini juga menguatkan argumentasi Harvey bahwa konfigurasi penguasaan ruang di Kota Surabaya mengikuti aliran sirkuit kapital yang ada (primer, sekunder, dan tersier). Sirkuit-sirkuit ini terlihat dari kepenguasaan kelas kapitalis/investor, baik dalam ranah produksi dan konsumsi langsung, ranah pembentukan kapital dan konsumsi tetap serta ranah konsumsi. Sirkuit kapital mengakibatkan proporsi penguasaan yang tidak sama antara ketiga aktor dalam praktik tata ruang. Selain itu, Pemkot Surabaya juga menjamin terciptanya kerangka kelembagaan yang mendukung keberadaan kekuatan kapitalis yang

terus menerus mengakumulasi kapital melalui kebijakan-kebijakan tata ruang yang diputuskan melalui proses politik.

Pada setiap interaksinya ketiga aktor itu selalu melewati serangkaian *urban process* dan proses politik. Interaksi itu menentukan bentuk penyelenggaraan praktik tata ruang yang mengarah pada relasi konfliktual atau sekadar kontestasi. Pada konteks ini, kontestasi dan konflik sebagai suatu kontinuitas dialektis dalam kerangka produksi, reproduksi, dan konsumsi ruang yang dapat berfungsi menguatkan tatanan pembangunan kota berkelanjutan. Artinya, praktik penataan ruang seyogyanya didekatkan pada tataran idealnya yaitu diadakan, diciptakan, dibentuk, direstrukturisasi, dirancang untuk melangsungkan kegiatan-kegiatan seluruh penghuninya.

DAFTAR PUSTAKA

- Balchin, P., N., Isaac, D. and Chen, J. 2000. *Urban Economics: A Global Perspective*. Palgrave: Hampshire.
- BPS Kota Surabaya. 2012.
- Castells, Manuel. 1977. *The Urban Question: A Marxist Approach*. London: Edward Arnold.
- Clark, David. 1996. *Urban World/Global City*. London: Routledge.
- Gottdiener, M. 1985. *The Social Production of Urban Space*. 2nd edition. Austin: University of Texas Press.
- Harvey, David. 1985. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Oxford UK: Blackwell.
- , 2001. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- , 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso
- Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. translate by Donald Nicholson-Smith. Cambridge MA: Blackwell.
- Lin, Jan and Christopher Mele (ed.). 2005. *The Urban Sociologi Reader*. New York: Routledge.
- Logan, John and Harvey Molotch. 2005. "The City as a Growth Machine" dalam *The Urban Sociologi Reader*, diedit oleh Lin, Jan dan Christopher Mele. New York: Routledge.
- Merrifield, A. 2006. *Henri Lefebvre: A Critical Introduction*. First Edition. New York: Routledge.

- Perda No. 3 tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Surabaya.
- Priyono, B. Herry. 2009. *Kota dan Harta: Perihal Jarak antara Jakarta dan Indonesia*. rangkaian Studium Generale: Seri Ke-5, kerjasama Goethe-Institute Jakarta dan STF Driyarkara. Jakarta 15 Oktober. Raperda Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Surabaya Tahun 2012.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S. 2011. "Smart Growth" dalam *Pengembangan Perkotaan*. Edisi Januari-Februari *Buletin Tata Ruang*.
- Soetomo, Sugiono. 2013. *Urbanisasi dan Morfologi* (ed 2). Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Soja, Edward W. 1989. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London and New York: Verso.
- Sujarto, Djoko. 2005. "Masa Depan Kota dan Reorientasi Perencanaan Tata Ruang Kota Indonesia" dalam *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21: Pengalaman Pembangunan Perkotaan di Indonesia*, diedit oleh Budhy Tjahjati Sugijanto Soegijoko, Gita Chandrika Napitupulu, Wahyu Mulyana. Buku 2. *Yayasan Sugijanto Soegijoko dan Urban and Regional Development Institute*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI.
- Surabaya Overload Mall: Investor Hitung Ulang*. <http://bappeda.jatimprov.go.id/2011/08/04/surabaya-overload-mall-investor-hitung-ulang/>, diakses tanggal 5 September 2012.
- UU No. 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Zieleniec, Andrzej. 2007. *Space and Social Theory*, London: Sage Pub.