

Relasi Kuasa Pemerintah Surabaya Dalam Pemenuhan Ruang terbuka Hijau

Lusi Andriyani

Prodi Magister Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta

Dikirimkan: 18 Agustus 2022

Direvisi: 31 Maret 2023

Diterbitkan: 31Maret 2023

INTISARI

Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan kawasan-kawasan hijau dalam bentuk taman-taman kota, hutan kota, jalur-jalur hijau ditepi atau ditengah jalan, bantaran tepi sungai atau tepi jalur kereta, halaman setiap bangunan dari semua fungsi yang termasuk dalam Garis Sempadan Bangunan dan Koefisien Dasar. Kebijakan tentang RTH di kota Surabaya merupakan elemen penting dalam pembangunan berkelanjutan. Pada kajian ini dapat dilihat dari implementasi Perda yang berjalan dengan tidak konsisten karena Pemkot Surabaya melakukan interpretasi atas konsep RTH. Kajian ini menggunakan teori relasi kuasa sebagai kekuasaan yang dibangun atas dasar kolaborasi dengan pihak swasta. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data diperoleh dengan wawancara, observasi, dokumentasi. Data dianalisis secara kualitatif dengan model deskriptif eksplanatif dengan “*triangulasi*”. Hasil penelitian menggambarkan bahwa Pengelolaan RTH yang berdampak pada pengembalian kembali lahan konservasi. Hal ini bertolak belakang dengan kebijakan Pemkot Sebelumnya yang menjadikan Pamurbaya sebagai kawasan pemukiman. Implementasi program muncul polemik yang berkaitan dengan konsistensi Pemkot Surabaya dalam menjalankan Perda No. 3 Tahun 2007. Pemkot melakukan interpretasi sendiri terhadap perda berkaitan dengan kawasan lindung (hutan mangrove) yang ada di pesisir pantai serta ruang terbuka hijau. Kondisi ini menempatkan wajah Kota Surabaya lebih berpihak pada kapitalis dengan dominasi penamaan ruang sesuai dengan nama pengembang, seperti Pakuwon Center, Citraland.

KATA KUNCI

Ruang Terbuka Hijau , Relasi Kuasa, Pengembang, Pemerintah Kota, kapitalis

Korespodensi:

Program Studi Magister Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeui, Ciputat Timur, Tangerang Selatan, Kode Pos: 15419
Email: lusi.andriyani@umj.ac.id

Pendahuluan

Konteks ruang terbuka hijau menjadi bagian penting dalam pengembangan dan program wilayah. Terutama dalam wilayah perkotaan. Kebutuhan Ruang terbuka hijau 30% ruang terbuka hijau yang wajib dipenuhi oleh pemerintah lokal. Di Surabaya, pembangunan di wilayah pantai mendapat perhatian khusus sebagai salah satu area untuk memenuhi ruang terbuka hijau (RTH). Upaya pemenuhan RTH dengan pola pengembangan mangrove, serta pembebasan lahan dari pemukiman warga mendorong adanya konflik antara masyarakat, pengembang dan pemerintah.

Pantai Timur Surabaya sebagai bagian dari kawasan pesisir di sebelah timur wilayah disebut juga dengan Pamurbaya merupakan daerah lahan basah yang memiliki keanekaragaman ekosistem, baik ekosistem pasir, ekosistem rawa payau dan ekosistem mangrove dengan luas mencapai 3.129 ha pada tahun 1998 (Surabaya.go.id). Sejak tahun 1993, setelah kawasan Pantai Timur Surabaya mengalami perubahan peruntukan menjadi kawasan pengembangan yang sebelumnya dalam master plan 2000 ditetapkan sebagai kawasan konservasi, selama kurun waktu lima tahun telah terjadi pengalihan fungsi lahan secara berkesinambungan sehingga sangat mempengaruhi keberadaan mangrove.

Berdasarkan data Bappeko pada tahun 2012 menunjukkan bahwa luas RTH Kota Surabaya hampir mencapai target 30% (Ernawati, 2015:65). Capaian tersebut dari tahun ke tahun semakin meningkat baik secara kualitas maupun kuantitas. RTH pada suatu wilayah diharapkan dapat memberi kontribusi sebagai fungsi ekologis dalam peningkatan kualitas air tanah, mencegah terjadinya banjir, mengurangi polusi udara, serta melindungi kota dari perubahan iklim. Untuk mewujudkan fungsi ekologis yang dimiliki oleh RTH, maka perlu pengaturan tentang proporsi area yang ditumbuhi tanaman dengan komposisi yang optimal. Hal tersebut dikarenakan tanaman memegang peran penting dalam penyerapan polusi udara, penyerapan air hujan, yang berpengaruh pada stabilitas iklim.

Kawasan ini memiliki peran penting sebagai wilayah yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat kota yang semakin berkembang dengan jumlah penduduk yang semakin meningkat. Kondisi ini dapat dilihat dengan program pengembangan Kota Surabaya ke arah timur yang dimulai tahun 1993 yang bertujuan untuk menyebarkan konsentrasi kegiatan dan jumlah penduduk dari pusat Kota Surabaya. Pengembangan Kawasan Surabaya Timur berpengaruh terhadap kawasan konservasi alam, yaitu kawasan yang diarahkan sebagai perlindungan pantai dari kerusakan dan kawasan ruang terbuka hijau dengan cara melestarikan hutan mangrove yang ada.

Wilayah Surabaya Timur yang menjadi perhatian berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Surabaya Tahun 2018, yang termasuk wilayah Pantai Timur Surabaya adalah (Nasional et al., 2018:7); Kecamatan Gunung Anyar, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukolilo dan Kecamatan Mulyorejo. Wilayah kecamatan tersebut berada di Unit Pengembangan I Rungkut dan Unit Pengembangan II Kertajaya yang merupakan kawasan lindung alam berupa vegetasi mangrove yang berada di pesisir timur Kota Surabaya. Keberadaan kawasan Mangrove Pamurbaya sangat berperan penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem pesisir dan sebagai *barrier* alami dari proses abrasi air laut.

Pembangunan kota Surabaya khususnya terkait dengan pengembangan pantai timur Surabaya (Pamurbaya) tidak terlepas dari konsep penataan ruang yang dituangkan dalam Raperda RT/RWP Jawa Timur tahun 2005-2020. Konsep yang diinginkan merupakan konsep penataan ruang Kota dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan di bidang lingkungan, yaitu dengan menyediakan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan kawasan-kawasan hijau dalam bentuk

taman-taman kota, hutan kota, jalur-jalur hijau ditepi atau ditengah jalan, bantaran tepi sungai atau tepi jalur kereta, halaman setiap bangunan dari semua fungsi yang termasuk dalam Garis Sempadan Bangunan dan Koefisien Dasar. Kebijakan tentang RTH di kota Surabaya merupakan elemen penting dalam pembangunan berkelanjutan. RTH merupakan konsep dalam multidisiplin ilmu, sehingga definisinya dipahami dalam beragam perspektif. Menurut Bilgi (2012) RTH kota didefinisikan sebagai pemanfaatan lahan dan permukaan lahan yang ditutupi oleh elemen tanaman alami dan yang ditanam manusia (Ernawati, 2015:62). Penataan dan pembenahan RTH di Kota Surabaya mempunyai fungsi untuk memperbaiki kualitas lingkungan perkotaan Surabaya. Khususnya digunakan untuk perlindungan ekosistem, menjaga kesehatan lingkungan, Sarana rekreasi, serta pendidikan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa pengertian RTH adalah area memanjang/jalur dan atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh tanaman secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi, dan estetika. Undang-undang Penataan Ruang No. 26 tahun 2007 Pasal 29 menetapkan bahwa kota harus menyediakan 20% dari luasnya sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik yang dikelola dan disediakan pemerintah serta minimal 10% disediakan oleh pihak swasta dan masyarakat. Secara keseluruhan kota minimal harus menyediakan 30% dari luas kota yang khusus difungsikan sebagai RTH (Ernawati, 2015:61).

Di Surabaya pelaksanaan pengelolaan RTH berdasarkan pada Peraturan Daerah No 7/2002 tentang pengelolaan RTH, Surabaya, sebagai kota terbesar di Jawa Timur, wajib menerapkan RTH seluas 20% luas kota, dimana 10% berupa hutan kota, maka Surabaya diharapkan menjadi kota taman atau "*Green City*" (C & Canadarma, 2005:2). Penataan ruang Kota Surabaya juga menggunakan Perda RTRW No. 3 tahun 2007. Perda ini seharusnya tidak bisa diberlakukan seiring dengan adanya Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berlaku minimal tiga tahun sejak diundangkan.

Pemerintah Kota Surabaya masih memberlakukan Perda RTRW No. 3 Tahun 2007 karena Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya yang seharusnya selesai disusun dan diterbitkan pada tahun 2010 belum berhasil. Kondisi ini disebabkan karena adanya gesekan-gesekan kepentingan antara pemerintah pusat dan Pemkot Surabaya yang menyebabkan relasi kuasa antara dua aktor pemerintah memengaruhi pemberlakuan Perda RTRW Kota Surabaya. Perda ini sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya pada tahun 2012, tetapi tidak bisa diundangkan karena belum memperoleh rekomendasi dari Kementerian Pekerjaan Umum (Siti Aminah et al., 2015:68).

Berdasarkan laporan Bappeko (2012) telah di jelaskan bahwa kota Surabaya sejak tahun 2002 telah melakukan serangkaian program pengembangan RTH secara masif. Salah satu upaya ekstrim yang dilakukan adalah revitalisasi lahan milik pemerintah kota yang dialihfungsikan menjadi SPBU untuk dikembalikan fungsinya menjadi RTH. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Dinas Pertamanan Kota Surabaya, terdapat 13 lokasi SPBU dengan luas 16.009,50 m persegi yang dibebaskan. Pemerintah kota juga mengembangkan taman kota tematik, pembangunan hutan kota, pengembangan kawasan konservasi mangrove, RTH kampung, dll (Ernawati, 2015:61).

Penyediaan ruang terbuka hijau di Kota Surabaya mempunyai fungsi penting, tidak hanya berfungsi untuk meningkatkan kualitas lingkungan tetapi juga memiliki fungsi sosial dan ekonomis. Fungsi penting dalam pengelolaan RTH yaitu untuk mencegah dan

melindungi kondisi fisik Kota Surabaya yang rentan terhadap berbagai kerusakan dan bencana secara optimal. Beberapa RTH di Kota Surabaya menunjukkan kurang optimalnya fungsi tersebut yang dapat dilihat dari proporsi ruang hijau dan kualitasnya.

Salah satu misi pembangunan Kota Surabaya menurut RTRW 2012-2032 juga untuk meningkatkan kualitas penataan ruang kota dan infrastruktur kota yang menjamin aksesibilitas publik berwawasan lingkungan dan nyaman. Penetapan misi tersebut merupakan suatu upaya untuk mewujudkan pengembangan kota ekologis yang salah satu indikatornya adalah penyediaan RTH. Implementasi misi tersebut dijabarkan dalam bentuk kebijakan dan program di bidang RTH, melalui pengembangan RTH Privat maupun RTH Publik. Pengembangan RTH Privat diadakan melalui langkah-langkah (Ernawati, 2015:64): (a) Penyediaan lahan pekarangan pada bangunan rumah, fasilitas umum / sosial dan komersial berupa tanah yang dapat ditanami minimum seluas 10% dari luas persil. (b) Peningkatan luasan dan penggunaan RTH berupa taman atap bangunan (*roof garden*). (c) Peningkatan penyediaan RTH melalui media pot dan tanaman rambat. Kebijakan pengelolaan RTH diatur Peraturan Daerah Kota Surabaya No 7 Tahun 2002.

Kebijakan tersebut telah diimplementasikan dalam serangkaian langkah, pengembangan RTH yaitu (Ernawati, 2015:64): (a) Mengembalikan fungsi lahan peruntukan RTH yang disalahgunakan untuk fungsi lain atau fungsi komersial (misalnya menggusur SPBU yang berada di lahan RTH / jalur hijau). (b) Meningkatkan kesadaran dan komitmen pihak pengembang swasta dalam penyediaan RTH baik kawasan perumahan, kawasan perdagangan maupun kawasan industri. (c) Pengembangan kawasan Pamurbaya (Pantai Timur Surabaya) menjadi kawasan konservasi mangrove seluas 2.540 Ha. (d) Pembangunan Taman di berbagai sudut kota dengan berbagai tema dan ragam fungsi. Taman Kota didesain agar bisa dimanfaatkan oleh seluruh lapisan warga Surabaya secara gratis. (e) Perbaikan dan penghijauan kampung-kampung lama menjadi kampung layak huni, hijau, sehat dan manusiawi dengan berbagai program dan kegiatan, untuk membangkitkan kesadaran warga akan pentingnya kondisi lingkungan dalam memperbaiki kualitas hidup warga. (f) Pemanfaatan lahan-lahan tidak produktif menjadi kawasan RTH (hutan dan taman), misalnya lahan bekas TPA yang sudah berhenti operasionalnya dan telah ada perencanaan untuk memanfaatkannya menjadi hutan dan taman kota sekaligus tempat rekreasi yang murah bagi warga kota. (g) Pengembangan kawasan *urban farming* dan *urban biodiversity* di beberapa wilayah pinggiran Kota Surabaya.

Luas RTH kota Surabaya yang ada sekarang berdasarkan data Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) Kota Surabaya hanya 3.000 Ha. Apabila dibandingkan dengan luas kawasan yang terbangun maka, keberadaan RTH Kota Surabaya yang luasnya 326 ribu Ha masih belum mencukupi. RTH yang dimiliki Surabaya berdasarkan RTRWP Jawa Timur untuk tahun 2005-2020 seharusnya 6.500 Ha (C & Canadarma, 2005:1). Saat ini bentuk RTH yang sudah ada di Surabaya adalah; hutan kota, taman kota, taman rekreasi kota, serta mangrove. Area hutan kota di Surabaya, ada di Lakarsantri seluas 8 Ha, Kebun Bibit Wonorejo seluas 2 Ha dan waduk Wonorejo seluas 5 Ha (C & Canadarma, 2005:1). Ketersediaan Taman rekreasi kota yang ada di Surabaya berlokasi di Taman Surya, Taman Bungkul, dan Taman Flora Kebun Bibit, sedangkan bentuk RTH lainnya adalah taman kota dan jalur hijau ditepi atau ditengah jalan utama, misalnya jalan Raya Darmo. Adapun untuk area mangrove ada di wilayah Sutorejo.

Upaya pemenuhan RTH dan menata Kota untuk dapat lebih baik telah dimulai sejak bu Tri Rismaharini menjabat sebagai Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Madya Surabaya. Program penghijauan dimulai dengan menata jalur-jalur hijau, taman rekreasi dan taman kota yang ada di Surabaya serta melengkapi taman-taman tersebut dengan fasilitas kesenian, olahraga dan jaringan internet. Fasilitas yang ada

ditaman menambah fungsi taman tidak hanya untuk memenuhi RTH dan kebutuhan lingkungan, melainkan juga sebagai tempat rekreasi, olahraga dan edukasi. Pengembangan ruang terbuka hijau (RTH) di perkotaan merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas lingkungan yang ada di perkotaan dalam hal kenyamanan, udara yang segar, bersih, keindahan lingkungan, sebagai upaya untuk melindungi lingkungan perkotaan dan menciptakan keserasian lingkungan alam untuk kepentingan masyarakat perkotaan.

Dengan adanya ruang terbuka hijau yang ditetapkan untuk wilayah perkotaan diharapkan dapat mewujudkan tata lingkungan yang serasi dengan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat perkotaan. Pemenuhan RTH tidak hanya dilakukan dengan pengembangan taman kota. Melainkan juga dengan menjaga mangrove yang ada di pesisir pantai Timur Surabaya. Salah satu konsep pengembangan pantai timur Surabaya untuk mencukupi 30% Ruang Terbuka Hijau adalah pengembangan mangrove. Pengembangan dan penataan pantai timur Surabaya yang direncanakan oleh pemerintah kota Surabaya.

Gap pada kajian ini dapat dilihat dari Pada bagaimana implementasi Perda yang 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 (Siti Aminah., 2015:69). Dalam kajian ini akan dilihat pada kasus pembangunan pemukiman dan apartemen di Pantai Timur Surabaya yang dibangun di tepi pantai dengan jarak pantai dan lokasi pembangunan apartemen tidak sesuai dengan aturan yang diberlakukan yaitu minimal 1000 m dan pembongkaran perumahan yang dianggap menyalahi sepadan garis pantai yang berada di Gunung Anyar Tambak, kecamatan Gunung Anyar.

Pengembangan pantai Timur Surabaya merupakan program yang dicanangkan oleh pemerintah kota Surabaya sebagai bentuk pemenuhan kepentingan masyarakat kota atau kepentingan umum, terutama dari sisi kebutuhan akan lingkungan yang segar dan tempat rekreasi. Kepentingan umum dimaknai sebagai konsep penting dalam membicarakan pengembangan pantai Timur Surabaya dalam konteks penataan kota untuk lebih berpihak kepada masyarakat kota. Pengembangan Pantai Timur Surabaya juga berkaitan dengan reklamasi pantai untuk pembangunan perumahan.

Pada tahun 1975 wilayah pantai timur Surabaya dijadikan sebagai wilayah konservasi. Namun pada tahun 1991 mengalami perubahan menjadi kawasan pengembang. Pantai timur Surabaya akhirnya menjadi sasaran bagi pengembang untuk memenuhi kebutuhan perumahan masyarakat kota Surabaya. Terdapat 200 titik gedung apartemen yang berdiri disepanjang pantai Timur Surabaya (www.koranopini.com, 18 Maret 2015).

Dalam beberapa tahun terakhir terjadi perubahan fungsi lahan dari yang sebelumnya mangrove menjadi bukan mangrove. Pada tahun 2008 hingga 2014 lahan yang hilang atau menurun di pantai timur Surabaya mencapai 1180 hektare. Pantai timur Surabaya sebenarnya memiliki luas 3909 hektare yang terbentang dari ujung selatan di kecamatan Gunung Anyar hingga ke utara di kecamatan Mulyorejo. Luasan itu terdiri dari tambak seluas 1939,51 hektare dan kawasan mangrove 345,6 hektare. Penurunan atau kehilangan lahan diduga dikarenakan penebangan liar serta pada tahun 2014 ditemukannya patok-patok berwarna merah yang diduga milik salah satu perusahaan di pantai mangrove (surabayanews.co.id, lahan Pamurbaya Hilang 1180 Hektare, 6 Mei 2015, diakses tanggal 10 Maret 2018).

Kerusakan terbesar kawasan lindung berupa mangrove yang terjadi di kawasan pamurbaya terdapat di Kelurahan Wonorejo, kerusakan tersebut banyak diakibatkan

oleh pembalakan liar yang dilakukan oleh warga setempat. Kondisi mangrove di Kelurahan Wonorejo termasuk pada kondisi kerusakan yang paling tinggi diantara kelurahan- kelurahan di pamurbaya. Kondisi mangrove di Kelurahan Wonorejo 60% berkondisi baik, 38% berkondisi sedang, dan sisanya yaitu 2% berkondisi rusak (Idajati, 2016, hal. 29). Kenjeran dalam konteks kebutuhan masyarakat pesisir dalam mempertahankan matapencaharian dan tumbuhnya pengembang disekitar Kenjeran. Menjelaskan sejarah awal kenjeran sebagai tempat rekreasi masyarakat yang murah meriah sampai munculnya reklamasi, pengembangan mangrove sebagai program penyelamatan pesisir di wilayah Kenjeran, dan reklamasi Pantai yang beorientasi pada pengembang perumahan. Tujuan dari kajian ini untuk menarsikan bagaimana relasi yang dibangun oleh antara Pemerintah kota Surabaya dengan masyarakat, LSM dan pengusaha dalam upaya pemenuhan RTH kota Surabaya dengan mengambil isu Pantai Timur Surabaya yang mempunyai lahan mangrove sebagai lokasi konservasi.

Dalam kajian ini menggunakan teori relasi kuasa yang menggambarkan bahwa Kekuasaan akan dapat terselenggara kapan saja pada saat seseorang membuat orang lain tunduk dan patuh untuk melakukan sesuatu yang sesuai dengan berbagai cara. Banyak dimensi atau wajah kekuasaan yang dimunculkan, antara lain: *Pertama*, kekuasaan dipahami sebagai wajah yang membuat keputusan serta mempengaruhi isi keputusan tersebut seperti yang disampaikan dalam karya Robert Dahl “*Who Governance? Democracy and Power in an American*” (1961) yang menganalisis pemilik kuasa dengan melihat dari sudut perilaku yang terlibat didalamnya. Dalam konteks inilah Keith Boulding dalam bukunya *Three faces of Power* menjelaskan bahwa wajah kekuasaan dalam bentuk intimidasi (*The stick*), pertukaran produktif yang saling menguntungkan (*The deal*), dan penciptaan kewajiban, loyalitas dan komitmen (*the kiss*). *Kedua*, kekuasaan sebagai pengaturan agenda; sebagaimana yang dikemukakan oleh Bachrach dan Baratz, kekuasaan merupakan kemampuan untuk mencegah keputusan yang sedang dibuat. Yang mencakup kemampuan untuk mengatur dan mengendalikan agenda politik, sehingga mencegah isu atau usulan yang tersampaikan di tempat pertama. *Ketiga*, kekuasaan dilihat sebagai kontrol pemikiran, dimana kemampuan untuk mempengaruhi orang lain dengan membentuk apa yang dipikirkan, diinginkan dan dibutuhkan oleh orang lain tersebut. Dalam hal ini kekuasaan dimaknai sebagai indoktrinasi ideologis atau kontrol psikologis. Dalam hal inilah menurut Lukes sebagai bentuk pandangan radikal tentang kekuasaan. Dalam kehidupan nyata dapat dilihat dengan penggunaan propaganda dan yang lebih umum pengaruh dari ideologi (Heywood, 2013:15).

Relasi kuasa juga digambarkan oleh Stoker sebagai kekuasaan yang dibangun atas dasar kolaborasi dengan pihak swasta. Fragmentasi yang dibangun merupakan bentuk pembagian kerja antara Negara dan pasar (Mossberger & Stoker, 2001). Analisis rezim melihat kekuasaan itu terpecah dan rezim sebagai bentuk kolaborasi antara pemerintah daerah dan aktor swasta supaya mempunyai kapasitas untuk memerintah. Alasan utama untuk fragmentasi kekuasaan adalah pembagian kerja antara pasar dan negara (Elkin 1987, 18). Baik pemerintah lokal maupun bisnis memiliki sumber daya yang diperlukan untuk memerintah otoritas legitimasi dan pembuatan kebijakan, misalnya, dalam kasus pemerintah, dan modal yang menghasilkan pekerjaan, pendapatan pajak, dan pembiayaan, dalam kasus bisnis. Baik pemerintah lokal maupun bisnis memiliki sumber daya yang diperlukan untuk memerintah sebagai bentuk otoritas legitimasi dan pembuatan kebijakan. Dinamika internal ini dapat dipahami dengan menggunakan produksi sosial model kekuasaan. Stone mendeskripsikan kekuatan politik yang dicari oleh rezim sebagai kapasitas untuk bertindak dibandingkan dengan kemampuan untuk melakukan kontrol sosial. Rezim mengatasi masalah tindakan kolektif dan mengamankan partisipasi dalam koalisi yang mengatur melalui distribusi insentif selektif

seperti kontrak, pekerjaan, fasilitas untuk lingkungan tertentu, dan sebagainya. Relasi kuasa yang dipaparkan oleh Stroker dan Mossberger tersebut menjadi alat analisis untuk melihat relasi kuasa dalam kasus Dolly dan Pamurbaya yang ada di Kota Surabaya. Relasi kuasa yang dibangun oleh pemerintah dengan pengusaha, pemerintah dengan ormas, pemerintah dengan partai politik, pemerintah dengan DPRD Kota Surabaya serta pemerintah dengan masyarakat.

Penelitian ini berupaya untuk mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan relasi kuasa pemerintah kota Surabaya dalam pemenuhan RTH. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan mempertimbangkan peran subyektif dari setiap informan dalam memperoleh informasi. Penelitian mengambil obyek wilayah Surabaya sebagai salah satu kota yang berkembang dan telah mendapatkan penghargaan dalam tata ruang perkotaan. Data diperoleh melalui teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan subjek penelitian, observasi, dokumentasi. Penentuan informan dilakukan dengan teknik *purposive* dengan karakteristik tertentu yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Data dianalisis secara kualitatif dengan model deskriptif eksplanatif yang dimaksudkan agar dapat lebih efektif dan intens untuk melihat interaksi, strategi pemerintah kota Surabaya. Untuk itu dalam penelitian ini juga berupaya untuk melihat proses dan bagaimana relasi kuasa terjadi. Untuk melakukan verifikasi dalam proses pengambilan keputusan di dalam penelitian ini menggunakan "*triangulasi*". Peneliti menghimpun data berdasarkan kesadaran penuhnya dengan melakukan cek silang atas temuan-temuan berdasarkan sumber yang lebih beragam dan jenis bukti-bukti (Norman K Denzin, 2009:605).

Relasi Kuasa Pemerintah Kota Surabaya Dalam Pemenuhan Ruang Terbuka Hijau

Pemenuhan RTH di Kota Surabaya meniscayakan pemanfaatan lahan konservasi Mangrove untuk mencapai RTH 30%. Namun dalam kenyataannya hal tersebut mempunyai tantangan tersendiri. Khususnya dengan melihat perkembangan penduduk dan kebutuhan masyarakat atas pemenuhan perumahan. Kondisi tersebut telah membawa efek tersendiri terhadap keberadaan lingkungan hidup. Sehingga terjadi pencemaran serta abrasi pantai yang mengancam keberlangsungan ekosistem dilaut. Disisi lain upaya pemanfaat wilayah pantai atau pesisir dan mangrove sebagai bagian dari fokus pemenuhan RTH dan sebagai wilayah konservasi memunculkan konflik seiring dengan digunakannya lahan konservasi untuk kebutuhan rekreasi atau perumahan.

Wilayah bagian Timur Surabaya merupakan wilayah yang tidak produktif, dan menjadi salah satu target pemerintah untuk dikembangkan pada tahun 1990-an. kondisi wilayah dengan air payau dan banyak tambak yang tidak produktif diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pengembang untuk dikelola. Berdasarkan program yang dicanangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada saat itu dibawah kepemimpinan Walikota Soekotjo maka wilayah pesisir dibagi kepada pengembang besar, SAC, Intiland dan Pakuwon jati. Pengembangan Pantai Timur Surabaya dimulai dengan adanya pengembangan pemukiman yang berskala besar yang berada di kota Surabaya dengan proyek Pantai Timur Surabaya (PTS). Hal ini juga dipengaruhi oleh program pemerintah yang telah berjalan sejak tahun 1980 dengan mendorong pengembang besar untuk membangun perumahan berskala besar. Pengembang besar yang terlibat dalam pengembangan pantai timur Surabaya, diantaranya: PT SAC Nusantara, PT. Darmala Land dan PT Pakuwon City.

Pengembangan lebih difokuskan kepada sarana perumahan dan fasilitas rekreasi. Pengembangan pantai timur Surabaya yang dilakukan oleh ketiga pengembang tersebut seluas 4.190 Ha (Timoticin Kwanda, jurnal Arsitektur, Vol 27.No1, Juli 1999:2). Wilayah tersebut terletak di wilayah pantai bagian timur kotamadya Surabaya, tepatnya ada di

kecamatan Sukolilo dan kecamatan Rungkut. Namun dengan pengembangan pantai timur Surabaya sebagai wilayah pengembangan perumahan telah berakibat pada kehidupan masyarakat pesisir (nelayan) serta berdampak pada banjir (www.surabaya-pagi.com, jumat 29 Oktober 2010). Berdasarkan laporan Bappeko tahun 2010, penggunaan lahan untuk pemukiman di Surabaya mengalami peningkatan sejak tahun 1997 sampai dengan tahun 2007.

Ruang terbuka yang ada di pantai timur Surabaya merupakan lahan tambak dan lahan hutan mangrove. Terdapat juga lahan yang digunakan untuk pertanian seperti sayur-sayuran yang dikelola oleh masyarakat pendatang yang berasal dari pedesaan. Berdasarkan data Bapeko, luas untuk ruang terbuka hijau yang dimiliki oleh Surabaya pada tahun 2007 masih 20%. Dengan jumlah 20% maka Surabaya memiliki sedikit lahan untuk resapan air.

Pembangunan perkotaan yang tidak diikuti dengan penyediaan resapan air akan mempengaruhi jumlah air tanah serta banjir pada saat musim hujan. Rawa-rawa yang tersedia juga telah banyak ditimbun untuk penyediaan perumahan, perkantoran dan gedung-gedung tempat bisnis bagi masyarakat kota. Hal ini juga ditambah dengan terjadinya sedimentasi dan erosi menyebabkan aliran sungai yang ada di sekitar wilayah kota Surabaya mengalami pendangkalan. Alih fungsi lahan di atas telah menyebabkan air hujan tidak bisa terserap oleh tanah dan mengakibatkan banjir.

Pembangunan perumahan di pantai Timur Surabaya telah mengakibatkan berkurangnya hutan mangrove. Kawasan hutan mangrove sebagai kawasan konservasi semakin mengalami pengurangan baik dari sisi luas maupun kualitas. Tim konsorsium rumah mangrove Surabaya Timur memperkirakan saat ini kawasan mangrove Surabaya Timur sekitar 70% telah dikuasi pengembang (Ana rosytha, Agregat vol.1 No.1 November 2016:39). Sebagian besar pengembang tersebut mengalih fungsikan lahan mangrove menjadi pemukiman, hotel dan apartemen. Hal tersebut sudah terjadi sejak tahun 1991, dimana pemerintah kota berupaya mengembangkan wilayah Timur Surabaya sebagai daerah pengembang.

Menurut hasil temuan konsorsium Rumah Mangrove Surabaya Timur, lahan mangrove awalnya dikuasi oleh masyarakat, tapi kini beralih fungsi ke investor. Sejumlah investor yang menguasai wilayah Surabaya Timur, diantaranya; PT SAC Nusantara yang menguasai 28 Ha, PT Dharmaland, dan PT Pakuwon yang menguasai 314 Ha (Ana rosytha, Agregat vol.1 No.1 November 2016: 40). Karakteristik yang diperoleh dilapangan, peralihan fungsi lahan konservasi mangrove digunakan untuk pemukiman serta pertambakan. Pemanfaatan lahan konservasi mangrove sebagai wilayah tambak mempunyai luas yang lebih besar dibandingkan dengan lahan yang digunakan untuk konservasi mangrove. Alih fungsi tersebut bertujuan untuk peningkatan ekonomi masyarakat sekitar, namun hal ini tidak mempertimbangkan dampak yang akan terjadi, terutama dengan adanya abrasi air laut.

Berdasarkan data Dinas Pertanian Kota Surabaya, komposisi hutan mangrove yang ada di tambak lebih luas 249,46 ha dibandingkan dengan luas hutan mangrove yang ada di pantai 171,44 ha. Kondisi ini dapat mengakibatkan abrasi di sepanjang pesisir pantai timur Surabaya. Pemanfaatan dan pengalih fungsian hutan mangrove untuk menjadi tambak juga dapat mengakibatkan berkurangnya habitat yang hidup di mangrove. Upaya pemerintah kota Surabaya dengan melakukan program pemanfaatan lahan di sepanjang pantai timur Surabaya bertujuan untuk pengamanan pantai Timur Surabaya sebagai kawasan lindung. Upaya tersebut dilakukan pada akhir-akhir tahun ini, tepatnya pada saat kepemimpinan Tri Rismaharini. Kebijakan yang berlaku pada awal 1991 tentang pengembangan pantai yang diperuntukkan untuk pembangunan perumahan dan apartemen akan di alih fungsikan kembali untuk pengembangan hutan mangrove.

Pada saat ini kawasan Pantai Timur Surabaya saat ini sebagai salah satu kawasan

yang mendapat perhatian dari pemerintah dan masyarakat terkait dengan berkurangnya luasan ruang terbuka hijau di Surabaya. Kawasan ini memiliki peran penting sebagai wilayah yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat kota yang semakin berkembang dengan jumlah penduduk yang semakin meningkat. Adapun wilayah Surabaya Timur yang menjadi perhatian sampai sekarang berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Surabaya Tahun 2018, yang termasuk wilayah Pantai Timur Surabaya adalah (Nasional et al., 2018:7).; Kecamatan Gunung Anyar, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukolilo dan Kecamatan Mulyorejo .

Hadirnya Pengembang dan Pemilik Modal

Pembangunan Pamurbaya difokuskan pada konsep penataan ruang yang dituangkan dalam Raperda RT/RWP Jawa Timur tahun 2005-2020. Raperda tersebut ingin membangun konsep penataan ruang kota dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan di bidang lingkungan, yaitu dengan menyediakan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Pembangunan pesisir di wilayah Timur Surabaya juga di jelaskan oleh wakil Walikota Surabaya sebagai Hutan Mangrove terbesar se-Asia. Pembangunan hutan mangrove dimaksudkan untuk menjaga pantai dari abrasi air laut. Pendapat yang menegaskan konsep pembangunan Pantai Timur Surabaya pada era Tri Rismaharini juga disampaikan oleh Kabag Humas Pemkot Surabaya.

Penggunaan lahan perkotaan dengan melihat dari sisi kepemilikan tanah, maka berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan pokok-pokok agraria pasal 4, maka tanah yang ada di pantai timur Surabaya telah dijelaskan secara spesifik pada pasal 16 ayat 1. Penjelasan tentang hak kepemilikan tanah diantaranya; hak milik sertifikat, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan dan tanah Negara (Ana rosytha, Jurnal Agregat vol.1 No.1 November 2016: 40). Adapun penguasaan tanah yang ada di pantai timur Surabaya dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel .1
Penguasaan Hak Atas Tanah di Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya)

No	Penguasaan Hak tanah	Keterangan
1	Aset Pemerintah	Lahan yang menjadi asset pemerintah pada umumnya berupa tanah yang berfungsi sebagai fasilitas umum, tanah yang berstatus BTKD, tanah sempadan dalam hal ini termasuk sempadan sungai, sempadan pantai, dan sempadan waduk/boeze
2	Swasta/Pengembang	Tanah atau lahan yang kepemilikannya dalam jumlah yang relative cukup besar yang digunakan untuk pengembangan fungsi perumahan. Di wilayah Pantai Timur Surabaya, penguasaan lahan oleh pihak swasta atau pengembang yang jumlahnya relatif besar antara lain oleh pengembang pakuwon city, intiland SAC Nusantara dan Tirta Agung.
3	Masyarakat	Lahan yang menjadi milik masyarakat didominasi oleh lahan yang mempunyai fungsi sebagai tambak yang sebagian besar masih berpetok D, ada beberapa yang sudah memiliki SHM.

Sumber: Anna Rosytha, Studi Dampak Pengembangan Pemukiman Di Wilayah Pesisir Surabaya Timur, Jurnal Agregat Vol.1,No.1, November 2016.

Dari pemetaan yang tergambar melalui tabel diatas dapat dilihat bahwa pengembang atau pebisnis mempunyai peran yang sangat penting dalam mengubah wajah pantai timur Surabaya. Hal tersebut digambarkan dengan kepemilikan lahan yang lebih besar dibandingkan dengan lahan yang dimiliki oleh pemerintah kota. Posisi pebisnis menjadi pengendali pengalih fungsian lahan yang ada di wilayah tersebut. Upaya pemerintah menggandeng pengembang dan pebisnis besar berdasarkan atas beberapa pertimbangan: Sejak tahun 1980 pemerintah telah mendorong para pengembang untuk membangun perumahan berskala besar. Kebijakan tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa: **Pertama**, pemerintah tidak memiliki dana yang cukup untuk mengembangkan pemukiman berskala besar yang ditujukan untuk mengantisipasi lonjakan kebutuhan rumah di kota-kota besar. **Kedua**, pemukiman berskala besar dapat menciptakan kawasan yang terpadu, baik untuk tata ruangnya maupun penyediaan sarana serta prasarana seperti jalan dan jaringan utilitas utama (Timoticin Kwanda, jurnal Arsitektur, Vol 27.No1, Juli 1999:1).

Dari penjelasan diatas tergambar bahwa pengembang atau pebisnis besar mempunyai andil yang signifikan seiring kebutuhan pemerintah untuk menyediakan perumahan bagi masyarakat perkotaan. Pengembangan pantai timur Surabaya merupakan salah satu dari beberapa program yang telah dicanangkan oleh pemerintah, diantaranya proyek pemukiman kota Jaya, Kota Modern, Kota Legenda, Kota Tigaraksa dan kawasan Jabodetabek yang dilaksanakan pada tahun 1992-1995.

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pengembang besar di wilayah pantai timur Surabaya dilakukan melalui beberapa tahapan (Timoticin Kwanda, jurnal Arsitektur, Vol 27.No1, Juli 1999:1-2); **Pertama**, diawali dengan pengajuan ijin lokasi pembangunan. Untuk pengembangan pantai Timur Surabaya, ijin dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Timur sebagai kepala Daerah Tingkat I di wilayah Jawa Timur. Adapun luas wilayah yang akan dijadikan lokasi pembangunan berdasarkan pada kesepakatan bersama. Pembagian luas lokasi pembangunan untuk ketiga pengembang besar diantaranya; Grup Dharmala 1.600 Ha, Sac Nusantara 1000 Ha, serta Pakuwon Jati 590 Ha. Ijin pembangunan tersebut diberikan sejak tahun 1991 dan dapat diperpanjang. Pada tahapan ini pengembang sudah menyiapkan proposal proyek sebagai syarat pengajuan ijin lokasi. **Kedua**, melakukan pembebasan lahan; tahapan ini merupakan tahapan yang paling rumit karena perlu adanya negosiasi dengan masyarakat karena banyak kepemilikan tanah yang masih berpetok D. Disisi lain keterlibatan spekulasi tanah juga mewarnai kerumitan dalam negosiasi harga tanah. Dalam tahapan negosiasi tersebut, pengembang telah menyiapkan rancangan pembangunan yang digunakan untuk menentukan lokasi strategis dan penentuan harga dalam bentuk rencana induk awal. Lokasi yang dipandang lebih strategis akan mahal harganya. **Ketiga**, penyampaian perencanaan fisik dengan diringi kajian-kajian atau studi-studi dari berbagai prespektif sebagai masukan.

Pembangunan perumahan di Pantai Timur Surabaya secara keseluruhan ditentukan oleh pengembang, baik dari segi model maupun tata letak. Sebelum kawasan Pantai Timur Surabaya (PTS) dikembangkan sebagai mega proyek, pemerintah daerah telah menyiapkan tiga Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) di wilayah Unit Pengembangan (UP) Sukolilo Timur, Gunung Anyar Tambak dan Sukolilo. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah belum mendapatkan respon positif dari pengembang. Hal ini dikarenakan rencana tata ruang yang di sediakan oleh Pemerintah Daerah melalui RDTRK belum dapat mengakomodasi aspirasi para pengembang. Dalam konteks ini, pengembang sebagai pebisnis perumahan mempunyai posisi lebih dominan dibandingkan dengan Pemerintah Daerah. Sehingga RDTRK yang disusun oleh Pemerintah Daerah belum dapat diterima secara langsung. Pebisnis mempunyai kekuasaan yang lebih dalam melaksanakan pembangunan perumahan sesuai dengan

keinginan mereka. Upaya pebisnis untuk dapat memenuhi model pembangunan yang diinginkan juga dilakukan dengan mempengaruhi pejabat dan anggota dewan. Hal ini dilakukan untuk dapat mensukseskan tujuan yang diinginkan yaitu mengubah wilayah pantai menjadi pemukiman. Terdapat broker-broker yang berasal dari pemerintah dan anggota dewan untuk bisa meloloskan keinginan pebisnis.

Dengan posisi yang demikian, maka Pemerintah Daerah berusaha untuk mengakomodasi aspirasi pengembang/pebisnis melalui upaya bersama untuk membuat tata ruang yang baru. Pebisnis juga tidak ragu-ragu dalam menempuh jalan pintas untuk dapat memenuhi keinginannya. Pemberian uang pelicin (uang sogok) sebagai hal yang dilakukan oleh pebisnis.

Pembangunan Pantai Timur Surabaya (PTS) yang sekarang lebih dikenal dengan PAMURBAYA (Pantai Timur Surabaya) sampai sekarang masih berjalan dan mendapatkan sorotan dari berbagai pihak. Pembangunan wilayah Timur Kota Surabaya juga telah memunculkan kerusakan lingkungan. Hal ini disampaikan oleh informan dilapangan yang menjelaskan bahwa adanya sedimentasi dari aliran sungai kelaut memunculkan tanah-tanah "oloran". Tanah tak bertuan yang akhirnya di pathok- pathok oleh warga dan dijual kepada pengembang. Begitu juga dengan keberadaan mangrove sebagai hutan lindung yang ada di bibir pantai ikut terdampak dan rusak. Dengan demikian tidak langsung investor dan pengembang yang menjalankan bisnisnya melalui kerjasama dengan mafia tanah mempunyai andil besar dalam perusakan lingkungan dan hutan mangrove di pesisir Pantai timur Surabaya sebagai bagian dari pemenuhan ruang terbuka hijau yang dicanangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya saat ini. Hal tersebut juga di tegaskan kembali oleh staf Pemerintah Kota Surabaya.

Pembangunan yang masih berlangsung sampai sekarang masih mendapat perhatian, baik dari Pemerintah Kota, DPRD Kota, Masyarakat maupun LSM. Pembangunan PAMURBAYA pada era Tri Rismaharini masih dalam kajian kembali, khususnya untuk menyesuaikan dengan program RTRW dan pemenuhan RTH. Terjadinya pembangunan dan reklamasi PAMURBAYA yang dilakukan pengembang juga menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Surabaya. Upaya menyelesaikan permasalahan pembangunan perumahan, apartemen dan tempat bisnis yang berada di PAMURBAYA membutuhkan keberanian dan waktu kajian yang cukup. Sehingga upaya untuk mengembalikan kembali PAMURBAYA sebagai wilayah konservasi mangrove bisa terlaksana dengan baik.

Kawasan Pantai Timur Surabaya telah menjadi sasaran pengembang perumahan. Alasan mendasar pembangunan tersebut yaitu perluasan pembangunan, mal-mal dan cluster-cluster rumah mewah serta apartemen. Pembangunan apartemen juga semakin meluas ke wilayah yang dulu merupakan area tambak yang berada di tepi pantai. Kawasan yang dibangun terletak di wilayah Sukolilo dan Kenjeran. Seperti yang terlihat dalam gambar diatas, yang dilakukan oleh pengembang Pakuwon Jati. Setiap hari terlihat truk-truk bekerja siang dan malam untuk melakukan pengurukan terhadap area tambak yang akan dibangun. Informasi dilapangan menyebutkan bahwa pengurukan tambak untuk pembangunan perumahan dilakukan atas perintah pengembang. Pembangunan pemukiman dan apartemen di Pantai Timur Surabaya seperti yang dilakukan oleh PT. Pakuwon Jati tidak lepas dari peran pemerintah kota. Kebijakan pemerintah kota Surabaya untuk mengubah kawasan konservasi yang telah ditetapkan pada tahun 1975 ke arah kawasan bisnis pengembang untuk pemukiman dan perumahan pada tahun 1991 membawa dampak pada lingkungan yang ada di pesisir laut. Upaya untuk merevitalisasi kembali wilayah Pantai Timur Surabaya untuk menjadi kawasan konservasi mangrove pada era kepemimpinan Tri Rismaharini menjadi tugas yang berat, disaat pembangunan perumahan tetap dilaksanakan.

Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan peraturan tentang batas pembangunan di kawasan tepi laut melalui Raperda RTRW 2010-2030. Jarak antara bangunan dan tepi pantai minimal 1000 m. namun dari observasi dilapangan, masih ada bangunan yang berjarak kurang dari 1000 m dari bibir laut. Salah satunya pembangunan apartemen East Coast oleh PT Pakuwon Jati (<https://arsadvent.wordpress.com>, diakses 20 Mei 2018). Pemerintah pada kepemimpinan Tri Rismaharini tidak dapat melakukan perubahan untuk menata kembali perumahan dan apartemen yang telah didirikan di sekitar Pantai Timur Surabaya yang telah dilakukan sejak tahun 1991. Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa mengeluarkan kebijakan untuk mengatur pengembang. Dengan keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah, maka pengembang dan pebisnis di bidang properti bagi Pemerintah merupakan partner dalam mencukupi kebutuhan masyarakat perkotaan akan pemukiman dan perumahan.

Berdasarkan observasi di lapangan, di sekitar wilayah kecamatan Kenjeran terdapat perumahan dan ruko yang berbatasan langsung dengan hutan mangrove. Perumahan dan ruko di kawasan elit tersebut hanya dibatasi dengan pagar beton dan bersinggungan langsung dengan bibir pantai. Pembangunan apartemen dan perumahan elit yang sekarang masih dilakukan di Pantai Timur Surabaya dahulunya merupakan kawasan pembinaan pemerintah. Begitu juga dengan wilayah yang ada di Tambak wedi, terdapat beberapa bangunan yang melaksanakan proyeknya disekitar wilayah jembatan Suramadu. Bahkan pembangunan tersebut memunculkan konflik karena perbedaan peta yang dimiliki oleh pengembang dengan peta yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya. Kawasan yang tersebut merupakan daerah tambak milik negara.

Di Pantai Timur Surabaya telah terdapat 200-an titik gedung apartemen yang berkembang sekitar tahun 2014-2015 (www.koranopini.com, 18 Maret 2015). Dan disekitar wilayah pembangunan apartemen masih terdapat kavling-kavling yang kosong. Keberadaan kavling-kavling kosong tetap dilakukan oleh pengembang walaupun sudah diatur. Pengembang sengaja menabrak aturan untuk mendapatkan keuntungan melalui penawaran promo. Kavling kosong tersebut rencananya akan dijadikan kawasan superblok seperti yang tergambar pada gambar diatas.

Sikap pemerintah Kota Surabaya dalam menyikapi kondisi pembangunan Pantai Timur Surabaya yang dilakukan secara masif tersebut tidak mau disalahkan. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Bangunan dan Tata Ruang Dinas Cipta Karya Pemerintah Kota Surabaya bahwa Pemerintah kota tidak mau disalahkan terkait dengan pembangunan Pantai Timur Surabaya yang dilakukan oleh pengembang karena kawasan tersebut yang menegeluarkan adalah pusat. Pemerintah Kota Surabaya tidak pernah mengeluarkan ijin terhadap pengembangan Pantai Timur Surabaya (www.surabayapagi.com, 29 Oktober 2010). Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat melakukan perubahan karena semua berlindung berdasarkan putusan.

Dalam proses pembangunan dan pembelian lahan terdapat keterlibatan masyarakat didalamnya. Lahan yang digunakan untuk pembangunan pemukiman elit dan mewah merupakan lahan tambak yang dimiliki oleh warga. Sementara warga memperoleh lahan tambak dengan cara mengkapling laut dan mengembangkan tanah oloran. Kondisi ini terjadi karena belum adanya batas pantai atau patok tepi laut. Di kepemimpinan Tri Rismaharini telah dilakukan patroli oleh satpol PP dan dinas pertanian serta aparat kecamatan setempat untuk melihat patok-patok ilegal dan melakukan penertiban terhadap patok-patok ilegal tersebut.

Wakil rakyat melalui komisi C (Pembangunan) DPRD Kota Surabaya melakukan investigasi secara terus menerus untuk melihat proses perijinan yang dilakukan oleh tiga pengembang besar (PT. Pakuwon Jati, PT SAC Nusantara dan PT Darmala land). Ketua komisi C Sachiroel Alim Anwar menyampaikan bahwa komisi C akan melakukan penelitian atas dugaan kesalahan yang dalam pengembangan kawasan timur

berdasarkan laporan yang masuk dari masyarakat berkaitan dengan ketidakberesan dalam keluarannya ijin pengembangan kawasan Pantai Timur Surabaya. Terutama berkenaan letak dan posisi garis pantai yang harus diperjelas (www.surabayapagi.com, 29 Oktober 2010).

Pengusuran perumahan untuk mangrove

Pantai Timur Surabaya merupakan wilayah pesisir di Kota Surabaya yang mempunyai potensi yang sangat tinggi untuk dikembangkan. Baik dari segi pariwisata maupun lingkungan. Potensi yang mempunyai peran penting di wilayah pesisir adalah mangrove. Keberadaan mangrove dapat melindungi pantai dari abrasi air laut serta arus pasang surut air laut. Mangrove merupakan ekosistem yang langka, hanya 2% bumi Indonesia merupakan kawasan ekosistem mangrove. Keberadaan mangrove di Surabaya telah banyak mengalami kerusakan. Meningkatnya jumlah penduduk di Kawasan Pantai Timur Surabaya juga sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi berkurangnya luas lahan hutan mangrove di Kawasan Pantai Timur Surabaya. Semakin meningkatnya kebutuhan akan pemukiman akan diiringi dengan bertambahnya jumlah penduduk. Salah satu cara yang ditempuh sehingga mempengaruhi berkurangnya panjang hutan mangrove di Kawasan Pantai Timur Surabaya adalah melakukan reklamasi bekas lahan hutan mangrove menjadi lahan pemukiman bagi penduduk. Adanya pembukaan tambak, penebangan hutan mangrove, pencemaran lingkungan, reklamasi, sedimentasi serta sebab-sebab lainnya. Di Kota Surabaya, terdapat 40% kerusakan hutan mangrove dari total luas mangrove di kota Surabaya.

Mengacu Perda No. 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034, rencana pola ruang terbagi kedalam kawasan lindung dan budidaya. Persentase luasan eksisting kawasan lindung adalah $\pm 40,13\%$ dan kawasan budidaya $\pm 59,87\%$ (Agung, 2017:4). Mengacu pada hasil analisis yang telah dilakukan, terdapat isu prioritas lingkungan hidup Kota Surabaya yaitu optimalisasi pengelolaan kawasan lindung yang terintegrasi dengan pembangunan berkelanjutan (Agung, 2017:3).

Isu strategis yang ada di dinas lingkungan hidup sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Kota menjadi gambaran bahwa ada upaya pemerintah Kota untuk mengembalikan kembali hutan mangrove yang berkurang. Sebagai upaya untuk mengembangkan hutan mangrove kembali, maka Pemerintah Kota Surabaya bersama Dinas Pertanian Kota Surabaya melakukan penghijauan kembali di sepanjang Pantai Timur Surabaya. Strategi ini digunakan untuk memenuhi Ruang Terbuka Hijau di Kota Surabaya sesuai dengan UU No. 26 tahun 2007. Program yang tengah dilaksanakan diantaranya menggalakkan penanaman hutan mangrove, mengevaluasi kembali posisi patok yang ada di pesisir sebagai batas laut. Beberapa jenis bibit tanaman telah didistribusikan di sepanjang lokasi yang menjadi penanaman mangrove. Jumlah pendistribusian mangrove juga mengalami peningkatan dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2014. Gambaran ini semakin menguatkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya berupaya memenuhi kawasan mangrove untuk mencukupi kebutuhan RTH yang dicanankan Pemerintah Kota Surabaya.

Dalam pengembangan hutan mangrove, Pemerintah Kota Surabaya melibatkan pihak lain seperti PLN, Telkom dan Sampoerna. Keterlibatan pihak lain dilaksanakan untuk pengembangan mangrove telah mulai tahun 2012. Dari tahun 2011-2013 ekosistem mangrove mengalami pengurangan luasan sebesar 877,26 Ha dan dalam kurun waktu dua tahun mengalami peningkatan yang cukup drastis yaitu pada tahun 2015 sebesar 2514,29 Ha (Damayanti, Wijaya, & Patwati, 2017). Pengembangan mangrove diharapkan juga menjadi hutan kota yang terbesar di Asia. Kajian masih terus dilakukan untuk mendukung keberhasilan program tersebut. Masih banyak masyarakat

sekitar pantai timur Surabaya yang belum memahami tentang pentingnya hutan mangrove sebagai ruang terbuka hijau di Pantai Timur Surabaya. Hal ini menunjukkan masih kurangnya penyuluhan dari Dinas terkait terhadap masyarakat setempat tentang arti penting hutan mangrove baik secara ekologis maupun ekonomis (Adiwijaya & Lingkungan, n.d.).

Usaha penghijauan atau reboisasi hutan mangrove di Kawasan Pantai Timur Surabaya telah berulang kali dilakukan dalam beberapa tahun terakhir. Upaya ini berupa proyek yang berasal dari Dinas Kehutanan ataupun Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya. Namun hasil yang diperoleh relatif tidak sesuai dengan biaya dan tenaga yang dikeluarkan oleh pemerintah. Namun hasil yang diperoleh relatif tidak sesuai dengan biaya dan tenaga yang dikeluarkan oleh pemerintah. Padahal dalam pelaksanaannya tersedia biaya yang cukup besar dan bibit yang cukup memadai. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya peran serta masyarakat dalam upaya pengembangan wilayah, khususnya rehabilitasi hutan mangrove, serta masyarakat masih cenderung dijadikan obyek bukan subyek.

Masyarakat sebagai ujung tombak pelaksana proyek hanya sekedar melaksanakan perintah atau dengan pendekatan *top-down approach*. Pelaksanaan proyek semacam ini kurang memberdayakan potensi masyarakat pesisir. Idealnya masyarakat harus berperan aktif dalam upaya rehabilitasi hutan mangrove tersebut, sedangkan pemerintah hanyalah sebagai penyedia dana, pengontrol dan fasilitator berbagai kegiatan yang terkait. Akibatnya setelah proyek tersebut selesai dan dana telah habis, maka pelaksana proyek tersebut juga merasa sudah habis tanggung jawabnya.

Di sisi lain, masyarakat tidak merasa ikut memiliki hutan mangrove yang telah mereka rehabilitasi tersebut. Begitu pula, seandainya hutan mangrove tersebut telah menjadi besar, maka masyarakat merasa sudah tidak ada lagi yang mengawasinya, sehingga mereka dapat mengambil atau memotong hutan mangrove hasil rehabilitasi tersebut secara leluasa. Masyarakat beranggapan bahwa hutan mangrove tersebut adalah milik pemerintah dan bukan milik mereka, sehingga jika masyarakat membutuhkan, mereka tinggal mengambil tanpa merasa diawasi oleh pemerintah atau pelaksana proyek. Dengan demikian masyarakat akan mengembangkan partisipasinya terhadap berbagai kegiatan yang pada akhirnya akan meningkatkan kehidupan mereka. Keberhasilan pengelolaan hutan mangrove akan berdampak pada adanya peningkatan pembangunan ekonomi khususnya khususnya dalam bidang perikanan, pertambangan dan eko-wisata.

Apabila Pemerintah Kota Surabaya mempunyai komitmen untuk melindungi dan mengendalikan pemanfaatan kawasan pantai secara bijaksana, maka perlu dilihat dan dilibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan ruang terbuka hijau perlu dioptimalkan dengan menggunakan pendekatan *co-management*, dimana pendekatan ini untuk mengisi kelemahan pendekatan *state-based* dan *community-based* (Bambang Wijanarko., 2006:74).

Sudah bukan waktunya lagi bagi Pemerintah Kota untuk bergerak sendiri karena dalam rangka pembangunan kota yang berkelanjutan, masyarakat kota sebagai pemilik sumber daya (*the owner of the resources*) harus dijadikan subyek dalam setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan hingga pengawasan dan pengendalian. Dalam konteks situasi ini pendekatan *co-management* dapat memberikan harapan dari masyarakat dari apa yang sudah diprogramkan oleh Pemerintah dalam perencanaan dan pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, sehingga lingkungan sekitar masyarakat dapat terlindungi oleh bencana yang nantinya timbul dan dapat mengelola lingkungannya sendiri dengan baik

Pada tahun 2012 upaya mengembangkan hutan mangrove di Pantai Timur Surabaya telah dimulai di wilayah Sukolilo. Salah satu penggiat pengembangan hutan

mangrove yaitu Pak Fikser, camat Sukolilo yang menjabat pada saat itu (wawancara, 10 Maret 2018). Kegiatan untuk melakukan pengembangan mangrove di Pantai Timur Surabaya merupakan bentuk program yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk melindungi wilayah Surabaya serta menjalankan UU No. 26 Tahun 2007 serta Perda RTRW yang menetapkan 30% RTH, khususnya Pantai Timur Surabaya.

Kegiatan tersebut juga bertujuan untuk melindungi aset-aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya dari niat-niat jahat untuk menguasai. Selain bertujuan untuk mengamankan asset, perda RTRW juga bertujuan untuk menghalau pengembang besar untuk membangun bisnis di kawasan Pantai Timur Surabaya (wawancara Lakoli Sekcam Sukolilo, 10 Maret 2018). Upaya untuk melakukan perubahan atau alih fungsi lahan guna mengembangkan mangrove dilakukan pemerintah melalui operasi patok tepi pantai, serta mengeksekusi bangunan yang dianggap oleh pemerintah Kota menyalahi aturan yang ditetapkan. Aturan yang dimaksud adalah pendirian bangunan di lahan konservasi. Program revitalisasi kembali lahan konservasi mangrove yang berupa pemukiman dan perumahan masih mendapatkan pertentangan dari masyarakat, terutama masyarakat yang mempunyai bangunan di wilayah lindung/konservasi.

Beberapa tahun terakhir, Pantai Timur Surabaya yang memiliki luas 2.284,5 hektar yang terdiri atas 1.939,51 hektar kawasan tambak dan 345,06 kawasan mangrove terbentang dari Gunung Anyar sampai Kecamatan Mulyorejo telah terjadi perubahan fungsi (<http://nasional.republika.co.id>, 5 Mei 2015). Pemerintah Kota kesulitan mencari pelaku penebangan mangrove. Pada saat satpol PP melakukan patrol, ditemukan patok-patok liar dengan tulisan PT SS. Dengan kondisi mangrove yang berkurang dan terdapat patok liar, maka Pemerintah Kota Surabaya melakukan pemasangan Patok dengan menggunakan *Global Positioning System* yang dipasang di pantai dan daratan mangrove mulai Desember 2014 (www.surabaya.com, 10 Desember 2014).

Kepentingan penguasa kota untuk membangun Pantai Timur Surabaya sebagai wilayah pemukiman dan perumahan menyebabkan wilayah konservasi mempunyai jarak yang sangat dekat dengan pantai hanya beberapa meter saja dari pantai. Perubahan peta wilayah konservasi yang sekarang diberlakukan mengalami perbedaan, terutama di wilayah Gunung Anyar Tambak yang berpengaruh pada penyegelan 99 rumah di perumahan Gunung Anyar tambak. Kondisi tersebut mengakibatkan rakyat yang menjadi korban.

Peristiwa alih fungsi lahan dari perumahan ke lahan konservasi terjadi banyak di wilayah Pantai Timur Surabaya. Salah satunya ada di Wisma Tirta Agung Asri, Gunung Anyar Tambak kecamatan Gunung Anyar. Di wilayah tersebut Pemerintah Kota Surabaya Pemerintah Kota melakukan pemasangan stiker silang berwarna merah sebagai tanda bahwa bangunan tersebut harus dibongkar. Pemerintah Kota Surabaya juga tidak akan menerbitkan IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) untuk bangunan yang sudah ditempel stikersilang merah. Alasan bangunan harus dibongkar karena di dirikan di lahan konservasi. Hal ini memunculkan keresahan warga yang ada di wilayah Gunung Anyar Tambak. Pemerintah Kota Surabaya juga melakukan pematokan terhadap batas wilayah konservasi. Sehingga masyarakat tidak dibolehkan untuk mendirikan bangunan. Revitalisasi lahan konservasi tersebut mendapatkan protes warga. Mereka tidak mengetahui bahwa bangunan yang mereka dirikan berada di lahan konservasi milik Pemerintah Kota Surabaya.

Dari informasi yang diperoleh dilapangan, Pemerintah Kota Surabaya tidak melakukan sosialisasi untuk pembongkaran bangunan serta pemberian *police line* pada bangunan yang dianggap menyalahi aturan. Namun menurut salah satu informan menjelaskan bahwa sosialisasi sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, namun pada pelaksanaan sosialisasi masyarakat banyak yang tidak menghadiri acara tersebut.

Sehingga sosialisasi yang dilaksanakan dengan dihadiri sedikit orang tersebut, tetap dianggap sebagai kegiatan sosialisasi oleh Pemerintah Kota.

Kondisi tersebut menggambarkan bahwa sosialisasi yang dilakukan hanya sekedar formalitas dan bersifat prosedural, tanpa memperhitungkan keberhasilan atau sisi substansi. Sehingga masih banyak masyarakat yang tidak memahami tujuan pelaksanaan program alih fungsi lahan pemukiman untuk pengembangan mangrove. Konflik yang terjadi antara Pemerintah Kota dengan masyarakat yang terdampak juga dipengaruhi oleh proses awal kepemilikan tanah.

Keberadaan peta yang berbeda koordinatnya berkenaan garis pantai menjadikan masyarakat terdampak mengalami kebingungan. Patok manual yang di jadikan acuan bagi masyarakat sebagai batas wilayah konservasi tidak berlaku dan digantikan dengan koordinat. Dasar koordinat tersebut belum diketahui oleh masyarakat. Dijelaskan oleh informan bahwa perubahan letak wilayah konservasi yang ada di peta mengalami perubahan (belok) dapat ditelusuri pada saat bu Tri Rismaharini menjabat di Bappeko Kota Surabaya. Apartemen yang dibangun oleh Pakuwon Jati yang seharusnya masuk dalam wilayah konservasi akhirnya tidak terdampak dan keberadaan apartemen menjadi legal. Kondisi tersebut dapat terjadi karena ada kemungkinan oknum di Pemerintah Kota Surabaya yang ikut andil dalam jual beli tanah.

Spekulasi tanah yang berasal dari oknum Pemerintah Kota Surabaya mempunyai peran penting mengubah wilayah konservasi menjadi wilayah perumahan. Tanah yang mereka beli seiring dengan penentuan peta dan program pembangunan kota Surabaya. Yang menjadi korban adalah pembeli tanah tersebut. Hal ini terjadi pada saat Pemerintah Kota Surabaya menetapkan peta baru untuk wilayah konservasi hutan mangrove. Berdasarkan data yang diperoleh, permasalahan tanah dan bangunan di wilayah pantai timur Surabaya juga dipengaruhi adanya proses jual beli tanah kavling di Pantai Timur Surabaya menguntungkan pengusaha. Proses jual beli kavling lebih mudah dan tidak memakan waktu lama. Dalam proses jual beli tanah kavling, penjual tidak perlu menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas (PSU) seperti pengembang perumahan lainnya. Kavling yang ada di Pantai Timur Surabaya masih banyak yang menggunkan petok D, sehingga pengusaha lebih mudah untuk memecah lahan sampai ratusan kavling. Petok D yang dimiliki dan dibuat untuk jual beli kavling secara legal cukup diketahui oleh lurah. Pengusaha yang menjual belikan tanah kavling juga tidak perlu menggunakan surat keterangan rencana kota (SKRK).

Kepemilikan tanah di wilayah konservasi yang sekarang tenah berkonflik dipegang oleh Sembilan pengembang. Hampir 70% luas wilayah yang ada di lahan konservasi mangrove telah dimiliki oleh 9 pengembang. Masyarakat juga memiliki lahan tersebut dengan setifikat petok D (wawancara, 19 Mei 2017). Dengan kepemilikan petok D tersebut, masyarakat belum mempunyai kekuatan untuk melakukan perlawanan secara hukum. Masyarakat yang membeli tidak mengetahui bahwa tanah dan perumahan dalam bentuk kavling dan bangunan tersebut masih ada yang berpetok D atau tanah girik, dan tanah yang diperjual belikan juga masih ada tanah oloran, tanah yang diukur karena adanya sedimentasi air laut atau pengurukan air laut oleh masyarakat.

Pengembalian Fungsi Hutan Mangrove Strategi pemenuhan RTH

Dalam menangani konflik yang berkaitan dengan tanah di sepanjang Pantai Timur Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya bekerjasama dengan kejaksaan dan Polrestabes untuk melihat aset-aset Pemerintah Kota untuk dapat dikembalikan lagi seperti semula. Termasuk upaya untuk merevitalisasi mangrove di Pantai Timur Surabaya. Pemkot juga telah melakukan MoU dengan Kejaksaan terkait dengan penelusuran tanah-tanah yang bermasalah.

Perubahan fungsi kawasan lindung yang terjadi di Pantai Timur Surabaya menjadi pembahasan di Komisi C DPRD Surabaya. Komisi C mengundang camat yang ada di Pantai Timur Surabaya, mereka diundang untuk melakukan *hearing* tentang permasalahan yang ada di kecamatan mereka masing masing berkaitan dengan pengembangan mangrove. Selama ini camat dianggap tidak memahami tentang batasan kawasan lindung, sehingga masih banyak tanah yang di kavling untuk didirikan bangunan di wilayah konservasi.

Hearing tersebut dihadiri oleh camat Sukolilo, Gunung Anyar, Mulyorejo, serta lurah Gunung Anyar Tambak, Medokan Ayu, Mulyorejo, Keputih, Dukuh Sutorejo, Kejawan Putih Tambak dan Kalisari (<https://www.jawapos.com>, 21 Maret 2017). Kurangnya pemahaman Camat tentang batas wilayah konservasi dibuktikan dengan telah berdirinya 99 rumah yang ada di Wisma Tirta Agung, Gunung Anyar Tambak. Untuk itu camat dan lurah harus dibekali pengetahuan mengenai batasan lahan konservasi. Mengingat camat dan lurah ujung tombak dalam pelayanan.

Pembangunan pemukiman yang berada di lahan konservasi disebabkan karena adanya modus pengusaha yang mengkavling tanah untuk dijual. Masyarakat yang membeli tidak mengetahui bahwa tanah yang mereka beli merupakan lahan konservasi. Dalam konteks jual beli tanah di wilayah kawasan lindung sebenarnya tidak dilarang. Yang tidak diijinkan adalah mengubah fungsi lahan dari lahan konservasi menjadi pemukiman atau perumahan.

Kesepakatan yang dihasilkan dari proses hearing antara komisi C DPRD Kota Surabaya dengan Camat dan Lurah diantaranya :(1) Jual beli tanah kawasan lindung diperbolehkan, namun peruntukan tidak boleh diubah, (2) Lurah wajib memberikan informasi kepada pembeli tanah bahwa bangunan tidak boleh didirikan di kawasan lindung, (3) Lurah membuat peta catatan yang menagcu pada data peruntukan lahan dari DPRKP-CKTR (<https://www.jawapos.com>, 21 Maret 2017).

Selain melakukan protes kepada Pemerintah Kota Surabaya atas penyegelan bangunan serta pemasangan patok, warga terdampak pemilik 99 bangunan rumah yang ada di Wisma Tirta Agung Asri, Gunung Anyar Tambak juga membuat laporan ke perwakilan Ombudsman RI yang ada di Jawa Timur. Laporan tersebut berkenaan dengan permintaan warga untuk mendapatkan kejelasan nasib mereka dengan adanya pemberlakuan perda RTRW untuk merevitalisasi kawasan konservasi. Perda RTRW telah mengancam pemukiman mereka untuk dirobohkan tanpa ada ganti rugi dari pemerintah kota. Terutama bagi warga yang hanya memiliki bukti kepemilikan tanah berupa petok D yaitu bukti kepemilikan tanah yang berasal dari kepala desa/kelurahan. Dengan petok D mereka juga melakukan pembayaran PBB.

Upaya pematokan dan penyegelan rumah warga di wilayah perumahan mendapat tanggapan yang berbeda-beda dari warga. Warga menengarai ada upaya pencaplokan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan melakukan klaim terhadap rumah warga sebagai bagian dari lahan konservasi. Warga juga menengarai ada permainan antara Pemerintah Kota dan Pengembang besar sehingga pemerintah kota melakukan pencaplokan tanah warga melalui intimidasi. Hal ini di gambarkan dengan penentuan batas kawasan konservasi yang berbelok tajam pada saat menyentuh milik pengembang besar, terutama di Mulyorejo dan Gunung Anyar (<https://www.jawapos.com>, 21 Maret 2017). Tanah yang tidak diperbolehkan untuk dialih fungsikan dengan sembarangan justru menjadi bangunan yang megah berupa perumahan elit dan apartemen. Pengkavlingan tanah oleh pengembang tidak hanya terjadi di Gunung Anyar saja, melainkan juga terjadi di Kelurahan Medokan Ayu. Kawasan yang di kavling merupakan kawasan ryang terbuka hijau Pamurbaya. Dalam hal inilah Pemerintah Kota Surabaya tidak melakukan tindakan tegas. Pengkavlingan

dilakukan oleh pengembang besar yang telah mendapatkan ijin untuk melakukan pengembangan.

Strategi menjual tanah kavling dengan harga miring menjadi senjata pengembang untuk mendapatkan keuntungan. Namun tanah yang telah dibeli dan ditandai dengan patok merah belum juga dibangun oleh pemiliknya. Pembeli tanah kavling baru mengetahui juga bahwa lahan yang dibelinya merupakan tanah yang berada di kawasan lindung. Informasi tersebut diperoleh dari koran. Selama ini pemilik tanah tidak pernah mendapatkan informasi bahwa tanah yang dimilikinya berada di kawasan lindung. Walaupun kepemilikan tanahnya sejak tahun 1980-an. Warga mengharapkan Pemerintah Kota dapat mengumpulkan pemilik tanah yang ada di kawasan Pantai Timur Surabaya dan melakukan pembebasan lahan warga yang ada sehingga tidak terjadi konflik untuk kedepannya (<https://nusantara.news/puluhan-tahun-lahan-warga-tersandera-perda-rtrw/>, 7 Pebruari 2018).

Pembangunan yang secara masif dilakukan di Pantai Timur Surabaya diperkirakan telah ada 600 hektar lahan yang dibuat petak-petak yang diuruk dan dijadikan kawasan perumahan, villa, apartemen serta mal, termasuk apartemen East Coast Residence yang telah berdiri. Pengurukan yang dilakukan oleh pengembang besar, salah satunya PT. Pakuwon Jati tersebut telah menggerogoti dan mengurangi lahan konservasi Pantai Timur Surabaya. Kondisi dilapangan membuktikan bahwa para pengembang dan pengusaha besar banyak memanfaatkan kawasan Pamurbaya dengan membeli tanah oloran yang berasal dari warga atau nelayan setempat. Seperti di kawasan Sukulilo, Keputih Timur yang tengah berisi perumahan mewah dan apartemen. Pengembang akan tetap melakukan upayanya untuk memperluas lahan yang akan dibangun dengan merayu warga agar menjual tanah tambaknya. Berdasarkan penelitian kelompok tani mangrove Wonorejo, di kecamatan Wonorejo 95% tambak dimiliki oleh perusahaan pengembang (<https://nusantara.news/puluhan-tahun-lahan-warga-tersandera-perda-rtrw/>, 7 Pebruari 2018). Kebijakan pemerintah kota untuk menjadikan wilayah Pantai Timur Surabaya sebagai wilayah konservasi telah di rusak oleh pengembang. Dan makin lama lahan konservasi akan terkikis habis.

Dalam proses penyelesaian konflik warga Gunung Anyar melakukan upaya untuk mendapatkan ganti rugi dengan menyampaikan protes ke Pemerintah Kota. Bangunan yang di segel diharapkan mendapatkan kompensasi atau ganti rugi. Bangunan yang berdiri di lahan konservasi akan dibongkar oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dan masyarakat akan mendapatkan ganti rugi. Proses ganti rugi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dilakukan dengan menggandeng pihak independen sebagai penentu harga, sehingga harganya dipastikan lebih tinggi dari harga pasar. Proses ganti rugi akan dilakukan karena desakan dan dorongan dari LSM dan dewan yang menyalahkan tindakan Pemerintah Kota terhadap pembongkaran dan penyegelan perumahan yang ada di Gunung Anyar Tambak (wawancara, 10 Maret 2018).

Untuk menyikapi jual beli kavling dan perumahan yang menyalahi aturan lahan konservasi, perlu ada kesadaran dari masyarakat untuk sadar bahwa tanah yang mereka jual dan beli kan merupakan tanah konservasi dan tanah oloran yang peruntukannya tidak diperbolehkan untuk pemukiman. RTRW yang diterapkan merupakan dasar hukum untuk menjaga lahan konservasi. Kesadaran dari masyarakat sudah ada, masyarakat juga harus aktif dan mengetahui kondisi lahan. Sebagai contoh misalnya rata – rata pengelola tambak itu eks pemilik tanah jadi mereka yang punya hulu di lepas ke pemkot mereka sekarang masih mengelola. Dan sekarang mereka masih mengelola itu lebih aman karena masih sesuai dengan peruntukan lahan konservasi.

Pemerintah Kota Surabaya di bawah kepemimpinan Tri Rismaharini ingin mengembalikan kembali fungsi tanah yang ada di Pesisir Pantai Timur Surabaya sebagai salah satu hutan Mangrove. Program ini dicanangkan sebagai upaya untuk pemenuhan

RTH kota Surabaya. Strategi Pemerintah Kota Surabaya adalah dengan membeli tanah-tanah yang terdampak. Warga hanya diijinkan untuk mempunyai hak pakai saja bukan hak milik (Wawancara, 12 Maret 2018). Pemerintah Kota Surabaya melalui aturan yang berlaku mempunyai komitmen untuk melindungi wilayah Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya) sebagai wilayah konservasi dan hutang mangrove.

Selain dengan komitmen untuk menjalankan aturan yang ada, Pemerintah Kota Surabaya juga melakukan pengukuran ulang wilayah konservasi dengan menggunakan koordinat. Seperti yang telah disampaikan oleh Kabag Humas Pemerintah Kota Surabaya. Bahwa penentuan batas wilayah melalui patok rawan disalahgunakan oleh para investor. Untuk mengurangi konflik yang terjadi. Pemerintah Kota Surabaya tidak akan melayani lagi masyarakat yang meminta tanda tangan kepemilikan tanah di wilayah konservasi. Seperti yang dilakukan oleh mantan Camat Sukolilo yang tidak mau lagi menandatangani permohonan kepemilikan tanah di wilayah konservasi yang ada di Sukolilo. Upaya tersebut dilakukan sebagai strategi untuk memangkas peran aparat dan masyarakat yang masih menginginkan surat-surat tanah di lahan konservasi.

Penutup

Pengelolaan RTH yang berdampak pada pengembalian kembali lahan konservasi dilakukan oleh pemerintahan Tri Rismaharini pada tahun 2014 hal ini bertolak belakang dengan kebijakan Pemerintah Kota Sebelumnya dimana pemerintah dan pengusaha telah menjadikan Pamurbaya sebagai kawasan pemukiman dan menggerus kawasan konservasi. Dalam pembangunan Pamurbaya Pemerintah Kota melibatkan Pengembang, Bappeko, Kejaksaan, Kecamatan, Kelurahan yang ada di Pesisir Pantai Timur Surabaya. Pemenuhan Ruang Terbuka Hijau yang didalamnya termasuk tanaman mangrove mendapatkan perhatian penting sejak maraknya pembangunan apartemen dan perumahan di Pesisir Pantai Timur Surabaya yang berdampak pada berkurangnya lahan mangrove sebagai bagian dari lahan terbuka hijau. Sejak tahun 1993, kawasan Pantai Timur Surabaya diubah peruntukannya menjadi kawasan pengembangan yang selama kurun waktu lima tahun telah terjadi pengalihan fungsi lahan secara berkesinambungan sehingga sangat mempengaruhi keberadaan mangrove.

Pembangunan perumahan di pantai Timur Surabaya telah mengakibatkan berkurangnya hutan mangrove, dan sebagai kawasan konservasi semakin mengalami pengurangan baik dari sisi luas maupun kualitas. Saat ini kawasan mangrove Surabaya Timur sekitar 70% telah dikuasi pengembang. Sebagian besar pengembang mengalih fungsikan lahan mangrove menjadi pemukiman, hotel dan apartemen. Sejumlah investor yang menguasai wilayah Surabaya Timur, diantaranya; PT SAC Nusantara yang menguasai 28 Ha, PT Dharmaland, dan PT Pakuwon yang menguasai 314 Ha. Kondisi ini memunculkan konflik kepentingan antara Pemkot dengan DPRD, Pemkot dengan masyarakat dan Pemkot dengan pengembang. DPRD Kota Surabaya meminta Pemkot untuk meninjau kembali penataan kawasan pantai timur Surabaya. Respon positif ditunjukkan oleh Pemkot Surabaya dengan mengeluarkan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Surabaya sebagai revisi Perda 2010-2029. Dalam ketentuan itu, ditetapkan bahwa bangunan tepi laut yang diperbolehkan tidak boleh kurang 1000 meter dari garis pantai.

Implementasi program muncul polemik yang berkaitan dengan konsistensi Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan Perda No. 3 Tahun 2007. Pemkot tidak konsisten untuk menjalankan Perda No.3 Tahun 2007 tentang RTRW. Pemkot melakukan interpretasi sendiri terhadap perda tersebut terutama berkaitan dengan kawasan lindung (hutan mangrove) yang ada di pesisir pantai serta ruang terbuka hijau. Kondisi tersebut menempatkan wajah Kota Surabaya lebih berpihak pada kapitalis yang

ditunjukkan dengan perkembangan Kota Surabaya dengan dominasi penamaan ruang sesuai dengan nama pengembang, seperti Pakuwon Center, Citraland.

Ucapan Terima Kasih

Terimakasih kepada Pimpinan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jakarta yang memberikan dukungan untuk kegiatan penelitian dan pencarian data dilapangan. Terimakasih kepada Pemerintah kota Surabaya yang berkenan untuk menjadi sumber informasi bagi terpenuhinya data. Terimakasih kepada DPRD Kota Surabaya yang telah berkenan menjadi sumber informasi dalam melengkapi data kajian ini.

Pendanaan

Penulisan artikel ini dilakukan atas pembiayaan dari Dana penelitian Internal Universitas Muhammadiyah Jakarta.

Daftar Pustaka

Buku:

- Andranovich, Gregory.D, Doing Urban Research, applied social research series, Sage Publication, 1993.
- Asrof Fitri (2014) Ahmad, Serpihan Kisah Bu Risma, Real Books, Sleman Jogjakarta.
- Budiardjo, Mirriam, (1984) Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa, Sinar harapan, Jakarta.
- Boomgard, Peter. (2004). Anak Jajahan Belanda, Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880. KITL V Jakarta .
- Castells, Manuel, City, Class and Power, The Mac Milland Press, Kondon, 1987.
- Cullingworth, J.B, Problem of an Urban Society, Volume 2: The Social Content of Planning, University of Brimingham, Tahun 1972.
- Downes, Bryan T, Politics, Change, and The Urban Crisis, 1976, Wadworth Publishing company, California.
- Denzin, Norman K, *Handbook of qualitative research*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Herlianto, Urbanisasi, Pembangunan dan Kerusakan KotaBandung,, PT Alumni, 1997.
- Heywood, Andrew (2013) Politik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Handinoto. (2015). Komunitas Cina dan Perkembangan Kota Surabaya (Abad XVIII Samapai Pertengahan Abad XX). Yogyakarta: Penerbit ombak.
- Ritzer, Georger, *Teori Sosial Modern*, Penerbit Kencana, Prenada Media, Rawamangun, Jakarta 2004.

Jurnal:

- Adiwijaya, H., & Lingkungan, P. T. (n.d.). KONDISI MANGROVE PANTAI TIMUR SURABAYA, 1, 1–14.
- C, W. W., & Canadarma, I. K. (2005). Surabaya sebagai Kota Taman atau “ Green City ,” (2003).
- Damayanti, I. R., Wijaya, N. I., & Patwati, E. (2017). PERUBAHAN LUAS DAN KERAPATAN EKOSISTEM MANGROVE DI, 102–108.
- Ernawati, R. (2015). Optimalisasi Fungsi Ekologis Ruang Terbuka Hijau Publik di Kota

Surabaya, 1, 60–68.

Idajati, tylon rachmatullah dan hertiari. (2016). Tingkat Deviasi Konversi Lahan di Kawasan Lindung Kelurahan Wonorejo Surabaya, 5(1).

Nasional, P., Penyusunan, C., Penyusunan, T. C., Pelaksanaan, E., Pembangunan, R., & Pemerintah, R. K. (2018). WALIKOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR, 2017.

Sosiologi, J., Kajian, P., Ilmu, F., Politik, I., Universitas, F., & Aminah, S. (2015). Konflik dan Kontestasi Penataan Ruang Kota Surabaya, 20(80), 59–79.

Anna Rosytha, Studi Dampak Pengembangan Pemukiman Di Wilayah Pesisir Surabaya Timur, Jurnal Agregat Vol.1,No.1, November 2016.

Timoticin Kwanda, Peranan Perencanaan Fisik Dalam Pengembangan Pemukiman Skala Besar Pantai Timur Surabaya, Jurnal Dimensi Teknik Arsitektur Vol. 27, No.1 Juli 1999:1-7

www.surabayapagi.com, [pantai](http://www.surabayapagi.com/pantai) timur Surabaya ternyata dibeli 3 investor selian PT Pakuwon, ada PT SAC Nusantara dan PT Darmala Land, jumat 29 Oktober 2010.

www.koranopini.com, pengembangan kawasan timur Surabaya, ada yang tersisa untuk rakyat kecil?, 18 Maret 2015.

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/05/05/nvji9-pemkot-surabaya-survei-kerusakan-mangrove-ini-hasilnya>

Tentang Penulis

Lusi Andriyani, merupakan sataff pengajar di Prodi Ilmu Politik FISIP Universitas Muhammadiyah Jakarta. Menyelesaikan S1 di bidang Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga dengan tugas akhir berjudul : “Politik Pangan dan Kesejahteraan Petani”. Menyelesaikan S2 dengan tesis yang berjudul “Islam dan Politik Identitas: studi pada Partai Keadilan Sejahtera”. Menyelesaikan S3 di Program studi Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia pada tahun 2019 dengan disertasi yang berjudul “Politik perkotaan Surabaya di Era Tri Rismaharini kasus Revitaliasi Kampung Dolly dan Reklamasi Pamurbaya”. Beberapa hasil riset yang pernah di hasilkan; Pemodelan Pengelolaan Konflik Pada Ormas Islam Dalam mendukung Penciptaan Kehidupan Demokrasi Tanpa Kekerasan (Dikti tahun 2014), Pengembangan model pendidikan dan pelatihan gender sebagai upaya untuk mendukung pelaksanaan clean and good governance bagi aparat pemerintahan desa di kota Tangerang Selatan (Dikti Tahun 2016), Militerisasi Sipil : Studi pada FPI dan Forkabi (UMJ tahun 2018), Kajian Relasi Kuasa Elit Lokal dan Pemerintahan Lokal dalam menangani konflik Pasca Pilkada (UMJ, tahun 2019), The Power Interplay Clusure Localization sex Commercial Dolly Surabaya (Hibah Disertasi, 2019), Relasi Kuasa Elit Lokal dan Pemerintahan Lokal Dalam Penanganan Konflik Sosial Pasca Pilkada Dalam Mendukung Ketahanan Sosial (UMJ, 2020). Mendapatkan dana pengmas DIKTI pada tahun 2014 dan tahun 2022. Menulis beberapa paper di jurnal nasional terakreditasi sinta, serta beberapa media online.

