

**MOBILITAS PENDUDUK TEMPORER  
DI PERMUKIMAN KUMUH  
KOTA SURABAYA:  
Pengelolaan dan Konteksnya Terhadap  
Penataan Lingkungan**



**MOBILITAS PENDUDUK TEMPORER  
DI PERMUKIMAN KUMUH  
KOTA SURABAYA:  
Pengelolaan dan Konteksnya Terhadap  
Penataan Lingkungan**

Oleh:

Haning Romdiati  
Mita Noveria  
Ade Latifa  
Bayu Setiawan



**LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA**

LIPI

© 2007 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)  
Pusat Penelitian Kependudukan\*

**Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

**Mobilitas Penduduk Temporer di Permukiman Kumuh Kota Surabaya:  
Pengelolaan dan Konteksnya Terhadap Penataan Lingkungan/Hanung  
Romdiati, Mita Noveria, Ade Latifa dan Bayu Setiawan – Jakarta : LIPI  
Press, 2007.**

xix + 207 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 979-26-2440-6

1. Mobilitas Penduduk

2. Penataan Lingkungan

304.8

Layout isi : Suparman  
Desain cover/Perwajahan : Puji Hartana

*Cetakan ke I, 2005*  
*Cetakan ke II, 2007*

**Penerbit** : LIPI Press, anggota Ikapi



**LIPI**

**\*Pusat Penelitian Kependudukan - LIPI**  
Gedung Widya Graha Lt. X, Jl. Gatot Subroto 10  
Jakarta Selatan, 12710  
Telp. : (021) 5207205, 5225711, 5251542  
Fax. : (021) 5207205  
Email : [ppk-lipi@rad.net.id](mailto:ppk-lipi@rad.net.id)

## ABSTRAK

Fenomena mobilitas penduduk temporer di Kota Surabaya sudah terjadi lebih dari dua dekade terakhir, sehingga jumlah pelaku migrasi (dikenal dengan istilah penduduk musiman) di kota ini diperkirakan cukup banyak. Sejalan dengan kedatangan migran non-permanen, Kota Surabaya juga menghadapi persoalan lingkungan permukiman kumuh yang cukup serius. Permukiman kumuh sebagai manifestasi dari kemiskinan fisik kota (Singha 2001:2) sering dianggap mengganggu ketertiban dan keindahan kota, terutama oleh pemerintah kota. Penelitian di lima lokasi hunian spontan dan satu hunian kumuh di Kota Surabaya bertujuan untuk memahami fenomena mobilitas penduduk di lingkungan permukiman kumuh, sehingga dapat memunculkan pemikiran-pemikiran tentang pengelolaan mobilitas penduduk temporer dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh.

Dengan menggunakan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif, penelitian menemukan bahwa pola mobilitas penduduk temporer di Kota Surabaya telah terjadi dalam jangka waktu yang sangat lama. Kedatangan migran terutama untuk memperoleh manfaat dari kesempatan-kesempatan ekonomi yang ada di kota ini dan menjadi faktor penarik utama untuk datang dan tinggal sementara di Surabaya. Pada umumnya mereka bekerja/berusaha di sektor informal di berbagai jenis pekerjaan, meskipun sebagian diantaranya ada yang bekerja sebagai buruh pabrik. Sebagian besar pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan di sektor yang tergolong marginal ini dikirim/dibawa pulang ke daerah asal, sehingga uang yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok selama tinggal di kota dibuat seminimal mungkin, termasuk untuk kebutuhan tempat tinggal.

Kebanyakan migran non-permanen memilih tinggal di hunian dengan biaya murah, dimana lingkungan seperti ini hanya dapat ditemukan di hunian kumuh dan spontan. Kedatangan pelaku migrasi

temporer tersebut makin menambah tekanan terhadap kebutuhan perumahan. Keadaan ini digambarkan oleh kepadatan bangunan dan penghuni di lingkungan hunian kumuh dan spontan yang sangat tinggi. Disamping itu, memburuknya persoalan lingkungan tempat tinggal yang tidak memenuhi syarat kesehatan, karena keterbatasan sanitasi lingkungan dan sarana-prasarana dasar kota lainnya, juga merupakan imbas dari kedatangan pelaku mobilitas penduduk temporer.

Berdasarkan temuan tersebut, beberapa pemikiran tentang kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk temporer dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh yang dapat dilakukan adalah dengan menerima keberadaan mereka, tetapi disertai dengan penerapan berbagai peraturan kependudukan dan permukiman. Kebijakan penyediaan tempat tinggal/tempat hunian yang layak huni dan dengan harga yang terjangkau oleh migran temporer menjadi prioritas pembangunan kota, tetapi perlu dibarengi dengan implementasi peraturan kependudukan bagi migran temporer secara tegas dan konsekuen. Kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk temporer lainnya adalah dengan mengarahkan arus mobilitas penduduk dari Kota Surabaya ke kota-kota lain melalui pergeseran investasi di bidang ekonomi dan infrastruktur di kota-kota berskala sedang dan kecil. Disamping itu, pembangunan daerah asal yang berfokus pada penciptaan lapangan kerja sesuai dengan kondisi dan potensi setempat diperkirakan juga dapat menghambat arus mobilitas penduduk, karena terjadinya mobilitas penduduk temporer merupakan imbas dari persoalan di daerah asal.

## KATA PENGANTAR

Buku hasil penelitian mengenai “Mobilitas Penduduk Temporer di Permukiman Kumuh: Pengelolaan dan Konteksnya Terhadap Penataan Lingkungan” yang dilakukan di beberapa hunian spontan dan kumuh di Kota Surabaya ini merupakan upaya untuk meningkatkan pemahaman tentang isu urbanisasi di Indonesia, khususnya di Kota Surabaya. Penelitian yang dilakukan pada tahun 2004 dan 2005 bertujuan untuk mengkaji upaya pengelolaan mobilitas penduduk dengan memperhatikan faktor internal (kondisi kota Surabaya) dan faktor eksternal (latar belakang daerah asal dan kota-kota lain di sekitar Surabaya) dalam konteks upaya penataan lingkungan permukiman kumuh. Ada dua manfaat yang dapat diperoleh dari buku hasil penelitian ini yaitu; (1) memberikan sumbangan pemikiran untuk penyusunan kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk temporer dan upaya penataan lingkungan permukiman kumuh yang sensitif terhadap keberadaan pendatang; (2) memberi kontribusi pengembangan konsep migrasi temporer dan permukiman kumuh atas dasar penelitian empirik. Buku ini diharapkan dapat menjelaskan isu perkotaan yang berhubungan erat dengan kedatangan migran temporer

Penelitian hingga tersusunnya buku cetakan ke 2 ini, tentunya dengan beberapa perbaikan, terlaksana berkat bantuan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih kepada semua narasumber, khususnya kepada masyarakat di lingkungan Kelurahan Gading, Pacarkeling, Karang Pilang, Waru Gunung, Suko Manunggal dan Putat Gede yang telah meluangkan waktu untuk memberikan informasi. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada instansi pemerintah di lingkungan Kota Surabaya terutama Bappeko Surabaya. Secara khusus, ucapan terima kasih ditujukan kepada Bapak Drs. Bagong Suyanto, M.Si dari Fakultas Ilmu Sosial Politik-Universitas Airlangga atas saran dan masukan untuk penyelesaian penulisan buku ini. Kepada tim peneliti dan penulis kami ucapkan selamat.

Kami menyadari masih banyak kekurangan yang terdapat dalam buku ini, walaupun tim penulis telah berusaha optimal untuk menghasilkan karya terbaik mereka. Untuk itu, kritik dan saran membangun demi penyempurnaan dan peningkatan kualitas buku ini sangat diharapkan.

Jakarta, Desember 2007  
Kepala Pusat Penelitian  
Kependudukan - LIPI

Dr. Ir. Aswatini, MA  
NIP: 320003450

# DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK .....	iii
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR PETA.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Ruang Lingkup.....	7
1.3. Sumber Data dan Metode.....	15
1.4. Landasan Pemikiran.....	19
BAB II KOTA SURABAYA, HUNIAN KUMUH DAN HUNIAN SPONTAN: Kondisi dan Daya Tariknya Bagi Migran .....	27
2.1. Lokasi dan Akses Transportasi: Faktor kemudahan untuk melakukan mobilitas.....	27
2.2. Kondisi Kependudukan .....	34
2.2.1. Jumlah, pertumbuhan dan kepadatan ..	34
2.2.2. Ketenagakerjaan .....	41
2.2.3. Penduduk dan rumah tangga miskin ...	44
2.3. Sub Sektor Industri Padat Karya dan Perdagangan: Daya tarik utama migran temporer .....	47
2.3.1. Industri padat karya dan mobilitas penduduk temporer.....	48
2.3.2. Sektor perdagangan: dominasi pedagang kaki lima.....	51
	vii

<b>BAB III MOBILITAS PENDUDUK TEMPORER DI PERMUKIMAN KUMUH: Daerah Asal, Karakteristik dan Kegiatan Ekonomi di Kota Surabaya.....</b>	<b>55</b>
3.1. Pola Mobilitas Penduduk di Kota Surabaya..	56
3.2. Wilayah Sekitar Surabaya: Penyumbang Utama Migran Temporer.....	62
3.3. Pelaku Migrasi Temporer: Karakteristik sosial demografi .....	68
3.3.1. Karakteristik Pelaku Migrasi di Tingkat Keluarga.....	68
3.3.2. Karakteristik Pelaku Migrasi di Tingkat Individu.....	71
3.4. Sektor Informal: sektor penting dalam menyerap tenaga kerja pelaku mobilitas penduduk temporer .....	78
3.5. Penduduk musiman dan lama tinggal di kota Surabaya.....	87
<b>BAB IV HUNIAN KUMUH DAN SPONTAN DI WILAYAH KOTA SURABAYA .....</b>	<b>99</b>
4.1. Pengertian Permukiman Kumuh, Hunian Kumuh dan Hunian spontan.....	99
4.2. Perkembangan dan Persebaran Hunian Kumuh dan Spontan di Kota Surabaya .....	102
4.2.1. Proses terbentuknya hunian kumuh.....	104
4.2.2. Proses terbentuknya hunian spontan ...	106
4.3. Legalitas Hunian Kumuh dan Spontan .....	114
4.3.1. Status tanah hunian kumuh .....	114
4.3.2. Status tanah hunian spontan .....	116
4.3.3. Status tempat tinggal .....	121
4.4. Hunian Kumuh dan Spontan: Berbedakah dalam Hal Karakteristik Fisik dan Sosial ? ...	124
4.4.1. Tipe hunian dan tata letak bangunan...	124
4.4.2. Kepadatan bangunan dan hunian.....	129
4.4.3. Kualitas lingkungan hunian.....	132

4.4.4. Prasarana dasar perkotaan, pelayanan publik dan aksesnya .....	137
4.4.5. Karakteristik sosial demografi lingkungan hunian kumuh dan spontan .....	143
4.5. Hunian Kumuh dan Spontan: Hanya Menjadi Tempat Tinggal Sementara.....	147
4.5.1. Aspek negatif dan positif dari lingkungan hunian kumuh dan spontan .....	148
4.5.2. Menetap untuk sementara waktu di lingkungan hunian kumuh atau hunian spontan .....	151

**BAB V PENGELOLAAN MOBILITAS PENDUDUK DALAM KONTEKS PENATAAN LINGKUNGAN PERMUKIMAN KUMUH .....** 155

5.1. Kebijakan dan Program Pengelolaan Mobilitas Penduduk dan Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh: Suatu Tinjauan .....	156
5.1.1. Aturan administrasi kependudukan: Suatu kebijakan mobilitas penduduk yang bersifat langsung.....	157
5.1.2. Program penataan lingkungan permukiman kumuh.....	159
5.2. Memikirkan Kembali Pembangunan Daerah Asal Migran: Salah satu faktor penghambat terjadinya mobilitas penduduk .....	162
5.3. Pemerataan Pembangunan Kota-Kota Berskala Menengah dan Kecil: Upaya menggeser arah arus migrasi .....	165
5.4. Upaya Mengintegrasikan Pengelolaan Mobilitas Penduduk Dalam Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh.....	167

BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	173
6.1. Kesimpulan .....	173
6.2. Rekomendasi.....	179
DAFTAR PUSTAKA .....	185
DAFTARLAMPIRAN.....	195

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Jumlah dan Laju Petumbuhan Penduduk Kota Surabaya Menurut Kecamatan, Periode 1980-2000 .....	37
Tabel 2.2. Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk di Lokasi Penelitian, 1990-2000 .....	38
Tabel 2.3. Luas Wilayah, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Berdasarkan Kelurahan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2000 .....	41
Tabel 2.4. Persentase Penduduk Yang Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan dan Lokasi Kecamatan Penelitian, Tahun 2000 .....	43
Tabel 2.5. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Lokasi Kecamatan dan Kelurahan Penelitian, Tahun 2002 .....	46
Tabel 2.6. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin Menurut Lokasi Kecamatan dan Kelurahan Penelitian, Tahun 2002 .....	46
Tabel 3.1. Migran Seumur Hidup di Beberapa Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur (Persentase).....	57
Tabel 3.2. Distribusi Responden Individu Menurut Kabupaten Tempat Lahir dan Tipe Hunian (Persentase).....	63
Tabel 3.3. Distribusi Responden Individu Menurut Lama Tinggal di Surabaya dan Tipe Hunian (Persentase).....	66

Tabel 3.4. Distribusi Responden Individu Menurut Tipe Keluarga dan Tipe Hunian (Persentase) .....	71
Tabel 3.5. Distribusi Responden Individu Menurut Kelompok Umur, Jenis Kelamin dan Tipe Hunian (Persentase).....	73
Tabel 3.6. Distribusi Responden Individu Menurut Jenis Kelamin dan Tipe Hunian (Persentase) .....	73
Tabel 3.7. Distribusi Responden Individu Usia 7 Tahun ke Atas Menurut Tingkat Pendidikan dan Tipe Hunian (Persentase).....	75
Tabel 3.8. Distribusi Responden Individu Usia 10 Tahun ke Atas Menurut Kegiatan Kegiatan Utama Seminggu yang Lalu dan Tipe Hunian (Persentase).....	77
Tabel 3.9. Distribusi Responden Individu Menurut Lapangan Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase).....	81
Tabel 3.10. Distribusi Responden Individu Menurut Jenis Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase) .....	82
Tabel 3.11. Distribusi Responden Individu Menurut Status Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase) .....	83
Tabel 3.12. Distribusi Responden Individu di Hunian Spontan Menurut Jenis dan Status Pekerjaan .....	84
Tabel 3.13. Distribusi Responden Individu di Hunian Kumuh Menurut Jenis dan Status Pekerjaan .....	85

Tabel 3.14. Distribusi Responden Individu Menurut Sektor Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase) .....	86
Tabel 4.1. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Status Tempat Tinggal dan Tipe Hunian (Persentase).....	123
Tabel 4.2. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Jenis Tempat Tinggal Di Permukiman Spontan (Presentase).....	126
Tabel 4.3. Distribusi RespondenRumahTangga Menurut Sarana Usaha Kegiatan Ekonomi yang Dimiliki dan Tipe Hunian (Persentase).....	128
Tabel 4.4. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Luas Hunian per Anggota Rumah Tangga dan Tipe Hunian (Persentase).....	132
Tabel 4.5. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Tempat Buang Air Besar dan Tipe Hunian (Persentase).....	134
Tabel 4.6. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Ketersediaan Tempat Pembuangan Sampah dan Tipe Hunian (Persentase).....	135
Tabel 4.7. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Sumber Air Minum yang Paling Sering Digunakan dan Tipe Hunian (Persentase) .....	138



## DAFTAR PETA

	Halaman
Peta 1	Penyebaran Lokasi Lingkungan Hunian Kumuh, Kota Surabaya..... 12
Peta 2	Penyebaran Lokasi Lingkungan Hunian Spontan, Kota Surabaya..... 13
Peta 3	Lokasi Penelitian Lingkungan Hunian Kumuh, Kecamatan Tambaksari, Surabaya Timur..... 18
Peta 4	Lokasi Lingkungan Hunian Kumuh, Kota Surabaya..... 19



## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1.a	Konsep/Definisi yang Dipakai Dalam Penelitian..... 195
Lampiran 2.a	Jumlah Dan Persentase Rumah Tangga dan Penduduk Miskin Menurut Kelurahan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2002..... 199
Lampiran 2.b	Jumlah dan Persentase Rumah Tangga dan Penduduk Miskin Menurut Kelurahan, Kecamatan Karangpilang Tahun 2002..... 199
Lampiran 2.c	Jumlah Dan Persentase Rumah Tangga dan Penduduk Miskin Menurut Kelurahan, Kecamatan Suko Manunggal, Tahun 2002 ... 200
Matrik	Matrik Isu, Dampak, Prioritas Penanganan dan Pemikiran Untuk Penyusunan Kebijakan Tentang Pengelolaan Mobilitas Penduduk Temporer Dalam Konteks Penataan Lingkungan Hunian Kumuh dan Spontan..... 201



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Mobilitas penduduk merupakan fenomena sosial yang diartikan sebagai perpindahan penduduk antar wilayah, dalam satu negara (mobilitas penduduk internal) maupun berbeda negara (mobilitas penduduk internasional). Mobilitas penduduk internal mengacu pada perpindahan penduduk antar batas wilayah administratif dalam satu negara yang meliputi mobilitas non-permanen dan mobilitas permanen. Mobilitas penduduk non-permanen terdiri dari pola mobilitas penduduk temporer (sirkuler dan musiman) dan ulang-alik. Mobilitas ulang-alik (*commuting*) adalah perpindahan yang dilakukan setiap hari, yaitu pergi dan pulang dalam hitungan hari, sehingga pelaku mobilitas tidak menetap di daerah tujuan. Dalam konteksnya dengan fenomena lingkungan permukiman kumuh di daerah perkotaan sebagai tempat tujuan migrasi, pola mobilitas penduduk temporer menjadi relevan untuk dikaji, tetapi tidak relevan untuk mobilitas penduduk ulang-alik.

Belakangan ini, pola mobilitas penduduk temporer tampaknya semakin penting untuk diperhatikan dalam studi migrasi. Pola mobilitas penduduk temporer pada umumnya melibatkan perpindahan desa-kota, sehingga pola ini menjadi faktor penting dalam mempercepat proses urbanisasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Terjadinya pola mobilitas ini sangat terkait dengan adanya perbaikan jaringan transportasi dan teknologi informasi yang semakin pesat.

Arus mobilitas penduduk desa-kota di Indonesia telah berlangsung lama yang puncaknya terjadi antara tahun 1980-1990. Hal ini diindikasikan oleh pertumbuhan penduduk kota yang sangat tinggi (7,85 persen/tahun). Angka ini jauh melebihi batas minimal dari angka yang merefleksikan bahwa perpindahan penduduk desa-

kota merupakan penyumbang utama terhadap angka pertumbuhan penduduk, yaitu >2,5 persen per tahun (lihat Mamas, 2002: 2). Artinya, jika pertumbuhan penduduk kota mencapai angka >2,5 persen per tahun, maka faktor migrasi desa-kota memiliki peran penting dalam menyumbang angka pertumbuhan penduduk kota. Perpindahan penduduk desa-kota yang diperhitungkan dalam pertumbuhan penduduk kota belum memasukkan migran temporer, karena kelompok ini tidak tercatat dalam sensus penduduk Indonesia maupun survei penduduk antar sensus. Walaupun data migran non-permanen dapat diperoleh dari registrasi penduduk, pada umumnya jumlah yang tercatat lebih kecil dibandingkan dengan jumlah sebenarnya, karena kebanyakan dari mereka tidak melaporkan diri pada pemerintah setempat di lingkungan tempat tinggal atau di Kantor Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil (Romdiati dan Noveria, 2004).

Fenomena mobilitas penduduk temporer di Kota Surabaya sudah terjadi puluhan tahun yang lalu, sehingga jumlah migran temporer (dikenal dengan istilah penduduk musiman oleh masyarakat dan Pemerintah Kota Surabaya) di kota ini diperkirakan cukup banyak. Tidak tersedia data pasti tentang jumlah migran temporer di Kota Surabaya, namun data pemegang kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) yang berjumlah 26.444 orang pada tahun 2003 mengindikasikan bahwa penduduk musiman di kota ini tidaklah sedikit. Meskipun mayoritas pemegang KIPEM adalah mahasiswa dan buruh pabrik, tetapi jumlah migran temporer yang umumnya bekerja di sektor informal juga diperkirakan berjumlah cukup besar, padahal mereka jarang yang memiliki kartu identitas penduduk musiman.

Arus migrasi temporer yang terus-menerus terjadi dari desa ke kota telah memberikan implikasi serius terhadap kondisi lingkungan permukiman, antara lain karena daya dukung wilayah kota tidak mampu mengimbangi jumlah migran yang semakin besar, utamanya terkait dengan ketersediaan lahan untuk permukiman yang layak huni. Keadaan ini menyebabkan kebanyakan migran harus

tinggal di kawasan permukiman kumuh<sup>1</sup>. Migran temporer memiliki keterbatasan pilihan terkait dengan kebutuhan tempat tinggal yang layak huni. Dengan penghasilan yang biasanya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar anggota rumah tangga (yang dibawa ke kota maupun yang ditinggal di daerah asal), migran temporer cenderung meminimalkan pengeluaran untuk biaya sewa tempat tinggal. Dengan demikian tinggal di permukiman kumuh (baik di hunian yang diizinkan untuk tempat tinggal maupun di hunian yang berada di atas areal terlarang untuk permukiman) merupakan pilihan yang realistis bagi migran temporer. Tipe permukiman ini pada umumnya tidak layak huni, tetapi menyediakan tempat tinggal dengan harga sewa murah, bahkan tanpa biaya sewa untuk mereka yang menempati hunian spontan (*squatters*). Kondisi seperti ini dihadapi oleh negara-negara berkembang lainnya. Di Beijing, misalnya, penelitian yang dilakukan pada tahun 2000 menyimpulkan bahwa sekitar 41,6 persen migran temporer di kota ini tinggal di asrama/kamar-kamar yang disediakan oleh perusahaan tempat kerja, padahal hanya sebesar 1,3 persen non migran yang tinggal di hunian seperti tersebut (Wu, 2002: 12).

Masuknya migran temporer dalam jumlah besar ke lingkungan permukiman kumuh dapat memperburuk kondisi

---

<sup>1</sup> Menurut World Bank dan UNCHS (2004:1), permukiman kumuh didefinisikan sebagai tempat hunian sangat padat dengan kualitas lingkungan yang buruk, tidak memiliki keterbatasan terhadap pelayanan dasar publik (pendidikan, kesehatan, transportasi, tempat pertemuan untuk kepentingan sosial kemasyarakatan) dan bahkan keterbatasan akses terhadap fasilitas dasar kota (mencakup air bersih, sanitasi, tempat pembuangan sampah, saluran *drainase*, lampu jalan, jalan setapak dan akses jalan jika ada kejadian darurat). Di Indonesia, pengertian lingkungan permukiman kumuh dilihat dari beberapa kriteria, yaitu (1) lingkungan tidak teratur, (2) tak cukup prasarana dan sarana, (3) persil kecil dan hampir dipenuhi bangunan dengan mutu bahan rendah, (4) kualitas struktur lemah dan pembangunannya secara liar (Menpera, seperti dikutip dari Silas, 1996:18). Kondisi lingkungan permukiman seperti ini merupakan manifestasi kemiskinan fisik kota (Singha, 2001, ESCAP dan UNPF, 2002, UN Habitat, 2003).

lingkungan<sup>2</sup>. Hasil penelitian berjudul ‘Migrasi dan Permukiman Kumuh di Kota Surabaya (Romdiati dkk, 2004) menyimpulkan bahwa migrasi temporer memberikan kontribusi negatif terhadap kondisi lingkungan permukiman di mana mereka tinggal. Hasil studi ini menunjukkan bahwa ruang hunian migran temporer pada umumnya sangat sempit (rata-rata 3,8 m<sup>2</sup>) dan kumuh (karena tidak ada sarana MCK, ventilasi dan tempat pembuangan limbah yang memadai). Kondisi seperti ini juga ditemukan di pusat Kota Beijing, China, yaitu rata-rata luas hunian migran temporer hanya 8,1 m<sup>2</sup> (berbeda jauh dengan hunian non-migran yang mencapai 14,4 m<sup>2</sup>) (Wu, 2002: 18).

Permukiman kumuh sebagai manifestasi dari kemiskinan fisik kota (Singha 2001:2) sering dianggap mengganggu ketertiban dan keindahan kota. Oleh karena itu, mudah dipahami jika lingkungan permukiman kumuh biasanya menjadi sasaran program penataan lingkungan permukiman kota. Di Indonesia, penataan lingkungan permukiman kumuh dilakukan melalui berbagai program perbaikan/peningkatan lingkungan, antara lain *Kampung Improvement Program (KIP)*, KIP Komprehensif, Program Pembangunan Kota Terpadu (P2KT), dan Pembangunan Perumahan yang Bertumpu Pada Kelompok (P2BPK). Upaya penataan lingkungan permukiman kumuh tampaknya makin ditingkatkan di era pasca reformasi, terutama sejak dicanangkannya Gerakan Nasional Penataan Lingkungan Kumuh (GENTA KUMUH) pada tahun 2001<sup>3</sup>. Melalui gerakan ini, pemerintah Indonesia berniat menghapuskan permukiman kumuh pada tahun 2025.

---

<sup>2</sup> Di sisi lain, kedatangan migran non-permanen juga berkontribusi dalam mendukung perekonomian kota, antara lain terkait dengan penyediaan produk makanan dan jasa yang terjangkau oleh masyarakat kota berpenghasilan menengah dan bawah.

<sup>3</sup> GENTA KUMUH dicanangkan sebagai bentuk kepedulian Indonesia dalam mengambil aksi yang dideklarasikan Bank Dunia dan UNCHS tentang program aksi ‘*Cities Without Slums Initiative*’ pada tahun 1999. Program aksi ini bertujuan untuk meningkatkan fasilitas dan pelayanan publik bagi 100 juta penghuni permukiman kumuh hingga tahun 2020 (lihat World Bank dan UNCHS, 2004:12).

Di tingkat Pemerintah Kota Surabaya, pada tahun 2004 telah mengalokasikan dana sebesar Rp 3,5 milyar untuk upaya perbaikan permukiman kumuh melalui Program KIP Komprehensif. Program-program penataan lingkungan permukiman kumuh, khususnya yang berupa kegiatan perbaikan lingkungan dapat dirasakan manfaatnya oleh semua penghuni, termasuk migran temporer. Hal ini karena upaya perbaikan lingkungan permukiman kumuh cenderung berupa kegiatan perbaikan sarana fisik (antara lain perbaikan jalan, saluran drainase, penyediaan MCK). Namun, untuk jenis program penataan lingkungan kumuh (misalnya penyediaan rumah susun sewa) tampaknya belum memperhatikan keberadaan penghuni permukiman kumuh yang berstatus migran temporer.

Keberadaan migran temporer di Kota Surabaya, sebagaimana di kota-kota besar lain di Indonesia adalah fakta yang tidak terhindarkan. Seperti halnya kelompok penduduk kota lainnya (migran permanen dan penduduk asli), mereka membutuhkan lingkungan tempat tinggal yang layak huni dan terjangkau, walaupun sifatnya hanya sementara. Pengalaman pelaksanaan penataan lingkungan permukiman kumuh ditujukan untuk semua penduduk di lingkungan tersebut dengan jenis kegiatan program berupa perbaikan sarana-prasarana fisik (umumnya berupa perbaikan jalan, saluran *drainase*, MCK), tetapi belum memberikan bantuan bagi pemilik rumah sewa untuk memperbaiki/meningkatkan lingkungan hunian rumah sewa yang umumnya banyak dimanfaatkan oleh migran temporer. Pembangunan rumah susun sewa di Kota Surabaya diakui banyak pihak dapat mengurangi permasalahan lingkungan permukiman kumuh, bahkan telah ditiru oleh kota-kota lain. Hal ini karena desain bangunan rumah susun sewa tersebut tidak mengubah lingkungan semula. Namun demikian, penataan lingkungan permukiman kumuh melalui pembangunan rumah susun sewa tersebut belum melibatkan cukup banyak migran temporer sebagai kelompok sasaran, terutama karena mereka tidak memiliki kartu identitas penduduk. Meskipun migran temporer pada umumnya tidak memiliki kartu identitas sebagai penduduk musiman dan sudah tinggal di Kota Surabaya dalam jangka waktu lama, umumnya tinggal

di lingkungan kumuh dengan kondisi tidak layak dan semrawut. Dengan demikian, menata lingkungan permukiman kumuh menjadi kawasan hunian layak (fisik dan non fisik) perlu melibatkan masyarakat pemilik rumah sewaan dan migran temporer sebagai kelompok sasaran program agar mereka tidak berpindah ke bagian kota lain untuk membangun hunian kumuh atau bahkan membangun hunian di areal terlarang sebagai lingkungan permukiman (*squatters*).

Permasalahan yang dihadapi migran temporer yang bermukim di daerah yang tidak diperuntukkan sebagai daerah permukiman (*squatters*) lebih kompleks. Selain kumuh, mereka juga menghadapi persoalan legalitas status hunian tempat tinggal. Penataan permukiman kumuh *squatters* akan jauh berbeda dengan penataan permukiman *slum*, karena tidak hanya terbatas pada penataan kondisi fisik saja tetapi juga harus terkait dengan perencanaan tata ruang kota dan kebijakan permukiman lainnya. Penataan permukiman kumuh *squatters* harus tetap diupayakan tetapi yang harus dipertimbangkan adalah penataan tanpa menimbulkan (atau meminimalisasi) terjadinya konflik. Penataan lingkungan permukiman kumuh yang efektif hanya dapat dilakukan jika penataan tersebut berbasis pada kepentingan semua pihak (pemerintah dan penghuni, termasuk migran temporer yang diperkirakan berjumlah cukup banyak).

Berdasarkan penelitian selama dua tahun (2004-2005) yang bertujuan untuk memahami fenomena mobilitas penduduk temporer di lingkungan permukiman kumuh, buku ini mencoba membahas tiga (3) aspek yang berhubungan dengan fenomena mobilitas penduduk temporer dan pengelolaan lingkungan permukiman kumuh. Tiga aspek tersebut adalah

1. Arus dan karakteristik migran non-permanen di lingkungan permukiman kumuh (hunian kumuh/*slum* dan hunian spontan/*squatters*);
2. Kondisi lingkungan tempat tinggal pelaku mobilitas penduduk temporer di hunian kumuh dan hunian spontan

### 3. Pengelolaan migran temporer dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh.

Manfaat hasil penelitian selain dapat menambah khasanah pengetahuan tentang konsep dan pengelolaan mobilitas penduduk temporer, juga memunculkan pemikiran-pemikiran yang dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan mobilitas penduduk non permanen dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh.

## 1.2. Ruang Lingkup

Pengelolaan mobilitas adalah upaya yang dapat dilakukan terhadap mobilitas permanen dan temporer, baik mobilitas penduduk internal maupun internasional. Pengelolaan mobilitas penduduk umumnya dilakukan dengan cara mengarahkan dan mempengaruhi arus mobilitas penduduk, bukan dengan menghentikan arus mobilitas penduduk (Salt, 2002). Dikemukakan pula oleh Salt (2004) bahwa pengelolaan mobilitas penduduk harus mempertimbangkan hak asasi manusia (*human rights*) terkait dengan kondisi sosial ekonomi migran dan masyarakat di daerah tujuan. Dengan demikian, pengelolaan mobilitas penduduk pada umumnya dilakukan secara tidak langsung, yaitu melalui aturan/kebijakan di bidang lain yang terkait erat dengan mobilitas penduduk. Namun, pengelolaan mobilitas penduduk juga dapat dilakukan secara langsung, misalnya dengan cara memberlakukan aturan administrasi kependudukan secara ketat (Waddington, 2003). Dalam konteks penelitian ini, yaitu sesuai dengan fokus kajian, maka pengelolaan mobilitas penduduk ditujukan pada pengelolaan penduduk temporer di daerah tujuan (Kota Surabaya). Dalam konteks yang lebih luas, analisis pengelolaan mobilitas penduduk juga memperhatikan upaya jangka panjang dan keterkaitannya dengan daerah lain. Lebih lanjut, pembahasan pengelolaan mobilitas penduduk juga menfokuskan pada upaya pengelolaan mobilitas penduduk temporer yang terkait dengan upaya penataan lingkungan permukiman kumuh. Penekanan ini merujuk pada hasil penelitian PPK-LIPI pada tahun 2004 yang menemukan bahwa arus mobilitas penduduk temporer ke lingkungan permukiman

ini cukup besar (Romdiati dkk, 2004), padahal upaya pengelolaan mobilitas temporer dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh tampaknya belum banyak mendapat perhatian serius. Demikian pula upaya penataan lingkungan permukiman kumuh yang telah dilakukan pada umumnya belum mempertimbangkan keberadaan migran temporer. Hal ini dengan jelas terlihat dari sasaran program penataan lingkungan kumuh yang umumnya hanya ditujukan pada penduduk tetap.

Permukiman kumuh terdiri dari permukiman yang berdiri/berada di atas tanah yang diperuntukkan untuk permukiman (*slums*) dan permukiman kumuh yang menempati lahan yang peruntukkannya bukan untuk permukiman (*squatters*). Terdapat banyak istilah untuk permukiman kumuh yang menempati areal publik, antara lain disebut dengan permukiman ilegal, liar, spontan, informal, disamping masih banyak lagi istilah yang umumnya mengacu pada bahasa lokal (seperti *favela* di Brazil, *ranchos* di Venezuela, *barong-barong* di Filipina, dan *kevettits* di Burma) (Srinivas, tanpa tahun). Dalam penelitian ini, permukiman kumuh dibedakan menjadi lingkungan hunian kumuh (permukiman kumuh yang menempati lahan/tanah yang peruntukkannya untuk permukiman) dan hunian spontan (permukiman kumuh yang dibangun tanpa izin di atas lahan milik pihak lain, misalnya milik pemerintah, perusahaan swasta, dan perorangan. Disebut dengan hunian spontan, karena lingkungan hunian ini tumbuh dan berkembang secara spontan/alamiah, tanpa ada perencanaan tata ruang yang diperuntukkan untuk permukiman (untuk lebih jelasnya lihat proses munculnya permukiman kumuh berstatus hunian spontan pada Bab IV). Ciri permukiman kumuh menurut World Bank dan UNCHS (2004:1) adalah: (1) merupakan tempat hunian yang sangat padat; (2) memiliki kualitas lingkungan buruk; (3) memiliki keterbatasan terhadap pelayanan dasar publik (pendidikan, kesehatan, transportasi, tempat pertemuan untuk kepentingan sosial kemasyarakatan), dan (4) memiliki keterbatasan akses terhadap fasilitas dasar di lingkungan kota (air bersih, sanitasi, tempat pembuangan sampah, saluran *drainase*, lampu jalan, jalan setapak dan

akses jalan jika ada kejadian darurat). Selain empat kriteria tersebut yang merupakan ciri-ciri fisik permukiman kumuh, kriteria lain untuk melihat lingkungan permukiman kumuh adalah aspek legalitas (terutama untuk membedakan status permukiman) dan aspek sosial (kondisi sosial ekonomi penduduk dilihat dari pekerjaan dan pendapatan) (Titisari dan Kurniawan, 1999:8). Merujuk beberapa kriteria ini, buku penelitian ini melihat permukiman kumuh dari kondisi fisik dan sosial. Kondisi fisik dilihat dari status legalitas permukiman kumuh, kepadatan dan kualitas lingkungan, serta aspek sarana-prasarana dasar kota. Sedang kondisi sosial permukiman kumuh dilihat dari karakteristik sosial demografi dan ekonomi penghuni, terutama status migrasi, pekerjaan dan pendapatan.

Penataan lingkungan kumuh umumnya terbatas pada penataan fisik lingkungan, mencakup perbaikan sarana-prasarana dasar publik dan penyediaan fasilitas dasar yang diperlukan oleh penduduk kota (jaringan air bersih, tempat sampah, sanitasi). Perbaikan tempat tinggal/hunian menjadi tanggung jawab penghuni. Dalam konteks mobilitas temporer, karena pelaku mobilitas hanya menetap sementara di kota (walaupun berulang-ulang), mereka memiliki kebutuhan yang berbeda dengan penghuni/penduduk tetap. Hal ini membawa konsekuensi penataan lingkungan permukiman yang berbeda pula. Aspek penyediaan tempat tinggal sementara dan fasilitas pendukung dasar, serta tempat pelayanan administrasi kependudukan (untuk mendapatkan identitas tinggal di kota) akan dilihat sebagai data/informasi dasar untuk program penataan lingkungan permukiman kumuh bagi penduduk migran temporer. Oleh karena itu, aspek/indikator penataan lingkungan kumuh yang dicoba dikaji dalam penelitian ini hanya dipilih aspek-aspek yang berkaitan dengan isu mobilitas temporer.

Penelitian “Pengelolaan Mobilitas Penduduk Temporer Dalam Konteks Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh” yang hasilnya dipakai sebagai bahan utama penulisan buku ini dilakukan di Kota Surabaya, Propinsi Jawa Timur. Pemilihan lokasi penelitian tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa Kota Surabaya merupakan kota terbesar ke dua di Indonesia yang juga sebagai

daerah penerima migran. Terkait dengan fenomena migran temporer, walaupun tidak tersedia data statistik tentang mobilitas penduduk temporer, utamanya karena pola migrasi ini tidak tercakup dalam sensus penduduk (Skeldon, 1997; ESCAP dan UNPF, 2002), diperkirakan arus mobilitas temporer akan terus berlangsung. Walaupun kota-kota menengah di sekitar Surabaya juga tumbuh/berkembang dengan cepat (seperti Jember, Malang, Kediri dan Madiun), tetapi tampaknya belum menjadi daya tarik yang kuat bagi migran temporer sebagaimana Kota Surabaya yang menyediakan berbagai kesempatan ekonomi bagi migran temporer yang umumnya bekerja di sektor informal kota.

Sejalan dengan kedatangan migran temporer, Kota Surabaya juga menghadapi persoalan lingkungan permukiman kumuh yang cukup serius. Data dari BSHF World Habitat (nd:1) menunjukkan lingkungan permukiman kumuh di Kota Surabaya menampung sebanyak 63 persen dari penduduk kota tersebut, tetapi hanya menempati wilayah seluas 7 persen dari total wilayah kota. Tingginya proporsi penduduk *slums* dan *squatters* di Surabaya ini sama kondisinya dengan keadaan di kota-kota besar lain di negara-negara berkembang, seperti di Naerobi yang mencapai 60 persen dari total penduduk kota (UN-HABITAT Feature, 2003). Pada tingkatan yang lebih makro, data juga menunjukkan bahwa pada tahun 2003, penghuni *slums* di sub-Sahara Afrika mencapai 72 persen, sedang di Asia mencapai 60 persen, bahkan di negara-negara berpenghasilan tinggi masih sebesar 54 persen (UN-HABITAT, 2003).

Walaupun tidak diketahui jumlah penghuni permukiman kumuh di Kota Surabaya, data Bappeko Surabaya menunjukkan, jumlah hunian kumuh (*slums*) di Kota Surabaya pada tahun 2002 telah mencapai 37 lokasi (Peta 1), sekitar dua kali lipat dari jumlah hunian liar (istilah yang digunakan oleh Pemkot Surabaya) yang berjumlah 18 lokasi (Peta 2). Di luar lokasi yang terdaftar tersebut, diperkirakan masih terdapat kawasan permukiman kumuh yang hanya menempati kawasan sempit, sehingga tidak diperhitungkan sebagai satu unit permukiman/hunian dan tidak tercantum dalam peta. Gambaran tentang kondisi permukiman kumuh ini merefleksikan

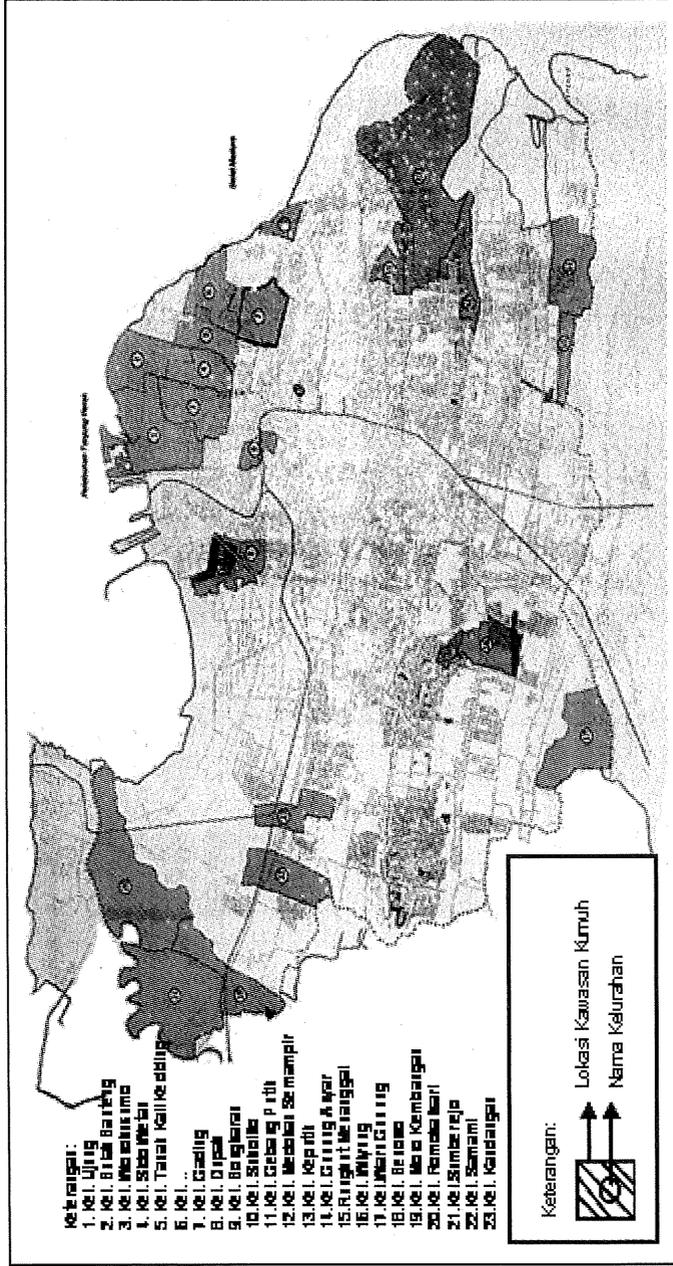
seriusnya persoalan lingkungan permukiman kumuh, dimana salah satu faktor penyebabnya adalah arus masuk migran temporer. Hal ini karena migran temporer cenderung memilih lingkungan permukiman kumuh sebagai tempat tinggal/hunian sementara.

Dari seluruh lokasi hunian kumuh dan hunian liar (dalam tulisan ini disebut dengan hunian spontan) yang ada di Kota Surabaya dipilih satu lokasi hunian kumuh dan beberapa lokasi hunian spontan sebagai lokasi penelitian dengan menggunakan metode yang berbeda. Perbedaan jumlah dan metode pemilihan lokasi antara dua tipe permukiman kumuh tersebut adalah terkait dengan luas areal dan jumlah penghuni. Lingkungan hunian kumuh pada umumnya menempati areal yang lebih luas dengan jumlah penghuni lebih banyak dibandingkan dengan luas wilayah dan jumlah penghuni di lingkungan hunian spontan.

Berdasarkan wawancara dengan Pemerintah Kota Surabaya diketahui bahwa karakteristik sosial-demografi dan ekonomi penghuni (khususnya mereka yang berstatus pendatang) di hunian kumuh di setiap lokasi tidak berbeda jauh dilihat dari ciri sosial-ekonominya, tetapi berbeda jika dilihat dari daerah asal. Ada kecenderungan, beberapa lokasi hunian kumuh ditempati oleh pendatang dari daerah asal yang sama, tetapi ada juga hunian kumuh yang ditempati oleh pendatang (umumnya penduduk musiman/migran temporer) dari berbagai daerah asal.

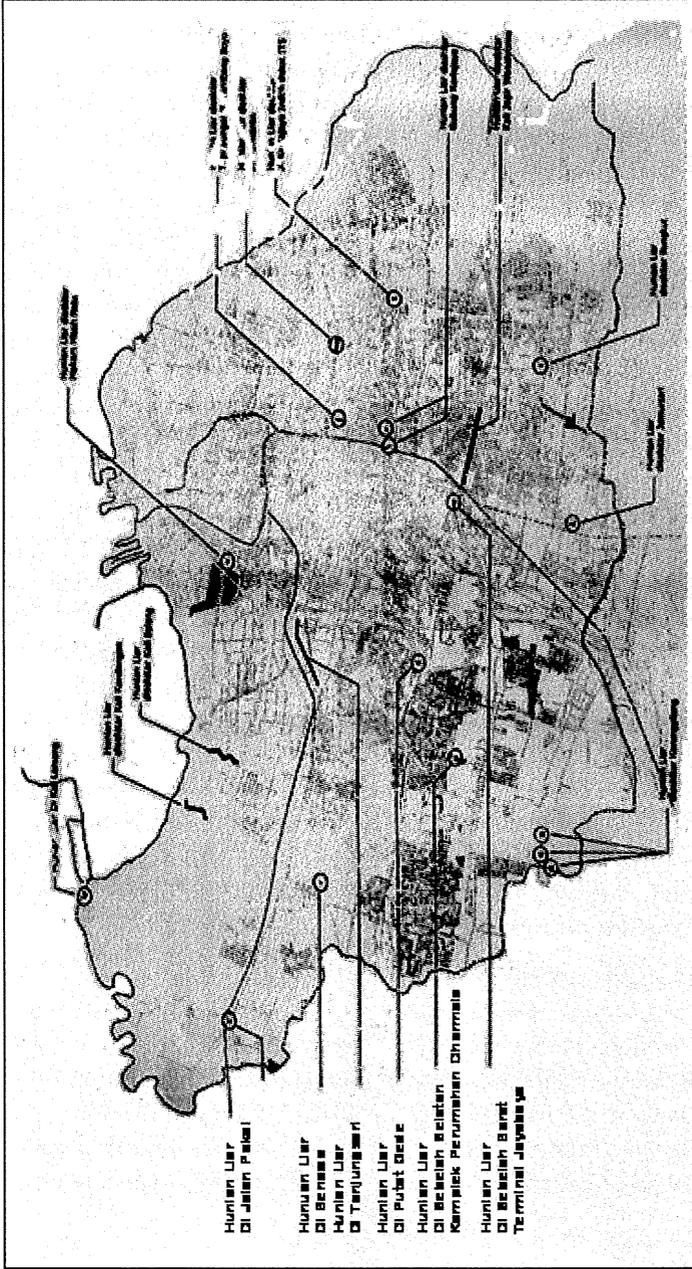
Mempertimbangkan jumlah migran, status migrasi, karakteristik migran, kondisi (fisik dan sosial) hunian kumuh, dan luas wilayah, maka diambil satu lokasi hunian kumuh yang dianggap sudah memenuhi kriteria sebagai daerah sampel. Sebaliknya, karena luas areal sempit dan jumlah migran temporer di lokasi hunian spontan (*squatter*) pada umumnya sedikit, diperlukan beberapa hunian spontan untuk dapat memperoleh jumlah sampel rumah tangga yang tidak berbeda jauh dengan besar sampel di hunian kumuh.

PETA 1. Penyebaran Lokasi Lingkungan Hunian Kumuh, Kota Surabaya



Sumber: Bappeko Surabaya, 2002

PETA 2. Penyebaran Lokasi Lingkungan Hunian Spontan, Kota Surabaya



Sumber: Bappeko Surabaya, 2002

Merujuk hasil wawancara dengan Pemkot Surabaya (termasuk beberapa pemerintah di tingkat kecamatan) dan data BPS serta observasi di beberapa lokasi permukiman kumuh, studi ini menetapkan satu hunian kumuh yang terletak di Kecamatan Tambaksari sebagai lokasi penelitian (Peta 3). Pemilihan lokasi ini dilakukan secara *puspositive* yang dilatarbelakangi oleh alasan bahwa di kecamatan ini terdapat satu lokasi hunian kumuh yang sangat luas (yaitu di Kelurahan Gading). Meskipun luas hunian kumuh di kelurahan ini tidak diketahui secara pasti, lingkungan hunian kumuh tersebut diperkirakan mencapai setengah dari luas wilayah Kelurahan Gading (3,49 Ha) (Monografi Kelurahan Gading, 2003). Disamping karena luasnya, kepadatan penghuni sangat tinggi (terlihat dari bangunan tempat tinggal/hunian yang berdempetan dengan luas persil yang sangat sempit), di beberapa bagian lingkungan hunian (terutama yang ditinggali oleh migran temporer) tampak sangat kumuh. Alasan lain dari pemilihan lokasi penelitian di hunian kumuh ini adalah terkait dengan cukup banyak migran temporer yang tinggal di hunian ini yang mayoritas bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal. Data pemegang KIPEM yang cukup besar di Kecamatan Tambaksari, yaitu sebanyak 1.289 kartu dapat menggambarkan fenomena mobilitas penduduk temporer di wilayah ini. Angka tersebut termasuk dalam urutan terbesar ke tiga setelah Kecamatan Wonocolo (1.668 orang) dan Kecamatan Sawahan (1.363 orang). Telah dikemukakan sebelumnya, kebanyakan data pemegang KIPEM adalah mahasiswa dan pekerja/buruh pabrik, sehingga jumlah migran temporer diperkirakan lebih besar lagi, karena mayoritas penghuni permukiman kumuh yang berstatus migran temporer umumnya bekerja di sektor informal.

Berbeda dengan penentuan lokasi penelitian berstatus hunian kumuh yang dipilih secara *purposive*, lokasi hunian spontan dipilih dengan menggunakan metode *multistage random sampling*. Pemilihan lokasi dilakukan dengan menggambar lingkaran spiral di atas peta persebaran hunian spontan di Kota Surabaya. Hunian spontan yang terlewati lingkaran spiral ini terpilih sebagai lokasi penelitian. Dengan menggunakan metode ini, terpilih empat lokasi penelitian,

yaitu di hunian-hunian spontan di (1) Karang Pilang di Kelurahan Karang Pilang dan Waru Gunung, Kecamatan Karang Pilang, (2) Putat Gede di Kelurahan Putat Gede, Kecamatan Suko Manunggal, (3) Tanjung Sari (lokasi studi termasuk dalam wilayah Kelurahan Suko Manunggal), Kecamatan Suko Manunggal, (4) Tambang Boyo dan Pacarkeling di Kelurahan Pacarkeling, Kecamatan Tambaksari. Hunian spontan Pacarkeling tidak tercantum dalam peta (mungkin karena menempati areal yang tergolong sempit), tetapi diambil sebagai sampel karena letaknya tidak jauh dari hunian liar Tambang Boyo. Lokasi-lokasi penelitian yang berstatus hunian spontan dapat dilihat pada Peta 3.

### 1.3. Sumber Data dan Metode

Sumber data untuk penulisan buku ini adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh PPK-LIPI selama dua tahun (2004-2005). Pada tahun pertama, penelitian mengambil tema “Migrasi dan Permukiman Kumuh di Kota Surabaya” yang telah diterbitkan dalam bentuk buku seri penelitian. Penelitian ini dilanjutkan pada tahun 2005 yang berfokus pada “Pengelolaan Mobilitas Penduduk Temporer Dalam Konteks Penataan Lingkungan Kumuh”. Dalam dua penelitian ini selain dikumpulkan data primer yang merupakan data utama, juga dikumpulkan data sekunder. *Desk review* terhadap hasil-hasil penelitian, hasil kajian yang telah dilakukan sebelumnya dan buku yang memiliki keterkaitan dengan fokus kajian, kebijakan dan program (baik menyangkut pengelolaan mobilitas penduduk internal maupun penataan lingkungan permukiman kumuh), serta bahan-bahan dokumentasi lain yang relevan dengan fokus kajian juga dilakukan.

Data primer yang merupakan sumber data utama yang dipakai untuk tulisan ini dikumpulkan secara langsung dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pengumpulan data primer dengan pendekatan kuantitatif dilakukan dengan menggunakan kuesioner melalui kegiatan survei. Survei dilakukan terhadap 500 rumah tangga di lingkungan permukiman yang bestatus hunian kumuh dan 400 rumah tangga di hunian spontan. Rumah tangga

sampel adalah rumah tangga migran temporer yang tinggal di lingkungan permukiman kumuh (hunian kumuh dan hunian spontan), dimana responden dipilih secara *incidental purposive*. Rumah tangga temporer dimaksud adalah rumah tangga yang paling tidak memiliki satu anggota rumah tangga berstatus migran temporer, yaitu sesuai dengan fokus penelitian yang menekankan pada pola mobilitas penduduk temporer. Dengan demikian, kepala rumah tangga tidak selalu berstatus migran temporer, tetapi bisa juga migran tetap atau non-migran.

Secara umum, data primer yang diperoleh dengan pendekatan kuantitatif meliputi: arus, karakteristik perpindahan, serta ciri sosial-demografi dan ekonomi anggota rumah tangga migran. Jumlah dan proporsi menurut daerah asal migran temporer di lokasi penelitian merupakan data arus migrasi, sedang data karakteristik perpindahan mencakup lama melakukan mobilitas temporer, rata-rata lama tinggal dan frekuensi kedatangan dalam periode waktu tertentu. Data karakteristik migran mencakup karakteristik sosial demografi (tipe keluarga, rata-rata jumlah anggota rumah tangga, umur, jenis kelamin, pendidikan) dan kondisi ekonomi (status kegiatan ekonomi, pekerjaan, pendapatan, pemilikan aset produksi dan barang berharga dalam rumah tangga). Data kondisi lingkungan permukiman kumuh yang dikumpulkan melalui pendekatan kuantitatif adalah kondisi tempat tinggal/hunian (luas hunian, status penguasaan tempat hunian) dan sanitasi (tempat buang air besar dan sampah). Data kuantitatif ini bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang fenomena migrasi dalam kaitannya dengan kondisi lingkungan permukiman kumuh.

Untuk menjelaskan hubungan antara mobilitas penduduk temporer dan kondisi permukiman kumuh, khususnya dalam konteks upaya pengelolaan mobilitas penduduk dan penataan lingkungan permukiman kumuh diperlukan informasi/data primer yang diperoleh dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data primer dengan pendekatan kualitatif dilakukan melalui kegiatan observasi (pengamatan), wawancara mendalam, dan diskusi terfokus/kajian bersama. Dalam kegiatan observasi diperoleh informasi dan

gambaran tentang kondisi fisik dan sosial lingkungan permukiman kumuh, terutama terkait dengan kondisi lingkungan hunian migran temporer. Wawancara mendalam dilakukan pada informan dari berbagai pihak, yaitu unsur pemerintah, akademisi, lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat (formal dan informal), dan individu migran temporer dari rumah tangga terpilih. Wawancara mendalam dimaksudkan untuk memperoleh pemahaman tentang fenomena mobilitas penduduk temporer (sejarah dan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap mobilitas penduduk), proses terbentuknya lingkungan permukiman kumuh, dan pengelolaan mobilitas penduduk dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh.





Secara umum, pengelolaan mobilitas penduduk yang dapat dilakukan secara fleksibel adalah dengan cara mengarahkan dan mempengaruhi arus mobilitas penduduk (Salt, 2002:14). Arah mobilitas penduduk dapat dilakukan dengan mengirim kembali migran ke daerah asal atau mengalihkannya ke wilayah-wilayah lain yang berpotensi sebagai daerah tujuan migrasi. Oleh karena itu, pengelolaan mobilitas penduduk melalui upaya seperti ini dapat dilakukan secara efektif melalui kerjasama antar daerah (penerima, pengirim dan wilayah-wilayah potensial penerima migran). Namun demikian, pengelolaan mobilitas penduduk juga dapat dilakukan sendiri oleh daerah penerima, antara lain melalui upaya menciptakan kondisi yang secara tidak langsung dapat menghambat arus migrasi masuk, misalnya melalui implementasi kebijakan ekonomi (kesempatan kerja), administrasi kependudukan dan permukiman. Dalam hubungannya dengan bidang permukiman, pengelolaan mobilitas penduduk antara lain dilakukan dengan upaya penataan lingkungan permukiman kumuh. Hal ini karena lingkungan permukiman kumuh merupakan kawasan tempat tinggal sebagian besar pelaku mobilitas, utamanya migran temporer. Studi di berbagai negara menunjukkan fenomena ini (Rao, 2001; Singha, 2001; Wu, 2002, Romdiati dkk, 2004). Penataan lingkungan permukiman kumuh pada umumnya dilakukan melalui upaya rehabilitasi (*upgrading*), relokasi dan penggusuran (*clearing*). Upaya-upaya tersebut merupakan kegiatan terpisah dari upaya pengelolaan mobilitas penduduk temporer. Belum ditemukan upaya penataan lingkungan permukiman kumuh (*slums* dan *squatters*) yang memperhatikan keberadaan migran temporer, padahal mereka juga membutuhkan tempat tinggal yang layak meski mereka hanya tinggal untuk sementara di kota.

Mengacu pada pemikiran dan data empiris tersebut di atas, penataan lingkungan permukiman kumuh yang akan menjadi fokus penelitian ini adalah berbagai upaya terkait dengan penyediaan tempat tinggal layak huni dan terjangkau (*low cost housing*) yang memperhatikan upaya pengelolaan mobilitas penduduk temporer. Terkait dengan ini, maka pengelolaan mobilitas penduduk dan penataan lingkungan permukiman kumuh (saling terkait satu dengan

yang lain) dipandang sebagai variabel dependen (tergantung) yang dipengaruhi oleh variabel-variabel lain, yaitu kondisi lingkungan permukiman kumuh, dan variabel mobilitas penduduk. Namun, variabel mobilitas penduduk tidak secara langsung mempengaruhi upaya penataan lingkungan permukiman kumuh, tetapi melewati variabel kondisi lingkungan permukiman kumuh. Hubungan antar variabel tersebut sangat kompleks. Sebagai contoh, terdapat variabel yang dapat berperan sebagai variabel antara (misalnya kondisi permukiman kumuh, yaitu ketika melihat hubungan antara mobilitas penduduk dan penataan lingkungan permukiman kumuh), tetapi pada saat lain variabel ini berperan sebagai variabel dependen (ketika melihat hubungan antara mobilitas penduduk dan kondisi permukiman kumuh). Karenanya, analisis tentang pengelolaan mobilitas penduduk dan penataan lingkungan permukiman kumuh harus dilihat secara komprehensif (lihat bagan Kerangka/Alur Pikir).

Sebagian besar literatur mengenai mobilitas penduduk menuju kota, khususnya yang menuju ke permukiman kumuh membahas tentang variabel-variabel karakteristik pelaku migrasi, terutama variabel pekerjaan dan kondisi tempat tinggal migran (Brokerhoff, 1994; Rao, 2001; Wu, 2002; UNESCO, 2002; UN-Habitat, 2003). Studi-studi ini menyimpulkan bahwa migran, khususnya migran temporer pada umumnya berpendidikan rendah dan melakukan pekerjaan di sektor informal. Didorong oleh keinginan untuk meminimalkan pengeluaran di kota, maka mereka memilih tinggal di lingkungan permukiman kumuh. Dengan kata lain, kedatangan migran ke kota dapat berpengaruh terhadap perkembangan lingkungan permukiman kumuh<sup>4</sup>. Terkait dengan ini,

---

<sup>4</sup> Di samping fenomena migrasi, terdapat beberapa faktor lain yang juga berperan dalam menciptakan permukiman kumuh. Salah satu diantaranya berkaitan dengan pihak pemerintah, yaitu kegagalan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, kondisi pasar tanah yang tidak berjalan secara normal dan kondisi pemerintahan yang buruk (World Bank, 2000). Selanjutnya, pertumbuhan penduduk alami di daerah permukiman kumuh menyebabkan keberadaan permukiman tersebut tetap bertahan dan sulit dihilangkan. Hal ini sejalan dengan argumen yang dikemukakan oleh Seng (nd) yang menyatakan bahwa banyak penduduk yang menempati permukiman kumuh merupakan generasi kedua yang lahir di perkotaan.

kondisi lingkungan permukiman kumuh merupakan variabel tergantung. Tercakup dalam variabel ini adalah (1) kondisi fisik (kepadatan hunian dan bangunan, kualitas lingkungan permukiman, kondisi sarana-prasarana dasar kota dan pelayanan publik), (2) kondisi sosial-demografi dan ekonomi penghuni, (3) legalitas permukiman. Sedang mobilitas penduduk sebagai variabel bebas mencakup (1) arus (2) pola (3) karakteristik pelaku mobilitas. Arus migrasi diukur dari jumlah migran masuk ke kota, khususnya yang menuju lingkungan permukiman kumuh. Arus migrasi yang sangat besar diperkirakan berpengaruh terhadap kepadatan permukiman kumuh. Dalam penelitian ini, kepadatan, tidak hanya dilihat dari jumlah bangunan dalam satuan luas wilayah, akan tetapi juga dari jumlah penghuni yang mendiami suatu bangunan/hunian menjadi salah satu ciri yang menandai permukiman ini.

Berkaitan dengan pola migrasi, ada dua pola migrasi, yaitu migrasi permanen dan temporer yang memiliki pengaruh yang berbeda terhadap kualitas lingkungan permukiman di daerah tujuan migrasi. Penelitian ini menekankan pada migrasi temporer yang cenderung memiliki kontribusi lebih buruk terhadap kondisi lingkungan kumuh dibandingkan pola migrasi permanen. Terdapat kecenderungan bahwa migran permanen lebih memperhatikan kualitas lingkungan, sehingga mereka dapat mencari tempat tinggal dengan fasilitas yang lebih memadai (Wu, 2002). Di sisi lain, migran temporer cenderung memilih menempati tempat tinggal dengan fasilitas yang sangat terbatas, karena mereka tidak berkeinginan menjadikan daerah tujuan migrasi sebagai tempat tinggal permanen. Pemilihan lokasi dan kondisi tempat tinggal seperti ini, pada umumnya berkontribusi negatif terhadap kualitas lingkungan permukiman.

---

Reklasifikasi daerah perkotaan merupakan faktor lainnya yang juga turut memberikan kontribusi terhadap keberadaan wilayah permukiman kumuh. Tanpa bermaksud mengabaikan faktor-faktor yang lain, penelitian ini menitikberatkan pada kaitan antara migrasi penduduk dengan keberadaan permukiman kumuh.

Karakteristik pelaku migrasi berpengaruh terhadap karakteristik penghuni lingkungan permukiman kumuh (biasa dikelompokkan dalam kondisi non-fisik lingkungan permukiman kumuh) dan selanjutnya berpengaruh terhadap kualitas lingkungan kumuh. Migran di lingkungan permukiman kumuh yang umumnya didominasi oleh kelompok usia produktif, berpendidikan rendah dan bekerja di sektor informal memiliki pengaruh negatif terhadap kualitas lingkungan melalui variabel ketersediaan sarana-prasarana dasar kota, karena mereka pada umumnya tinggal di ruang hunian dengan fasilitas MCK dan pembuangan sampah sangat terbatas. Keadaan ini makin memperburuk kualitas lingkungan permukiman, lebih-lebih di lingkungan hunian migran yang bekerja/berusaha di sektor informal yang memerlukan ruangan (*space*) untuk tempat penyimpanan barang, seperti pemulung dan tukang rombeng. Akibat keterbatasan ruangan, migran terpaksa menaruh barang di sembarang tempat tanpa mengindahkan kepentingan penghuni lain, sehingga menambah kekumuhan lingkungan tempat tinggal.

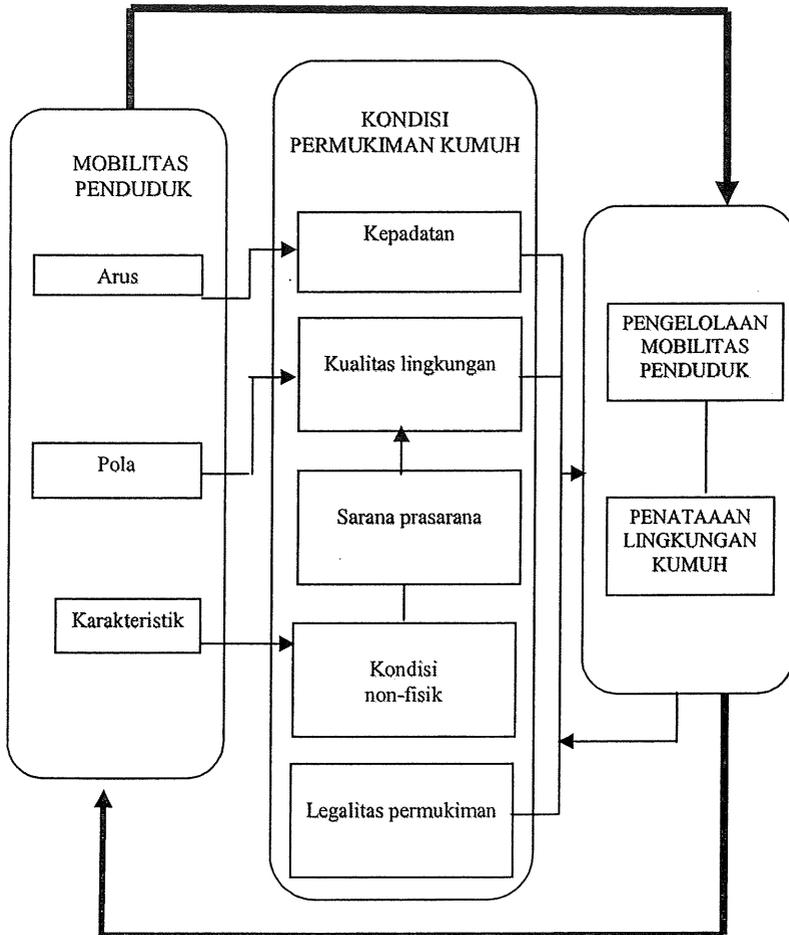
Untuk mengatasi persoalan mobilitas penduduk temporer dan permukiman kumuh, upaya yang dapat dilakukan adalah melalui pengelolaan mobilitas penduduk dan penataan lingkungan permukiman kumuh. Secara umum, pengelolaan mobilitas penduduk internal (termasuk mobilitas penduduk temporer) dapat dilakukan dengan upaya/kebijakan langsung maupun tidak langsung yang intinya untuk mempengaruhi arus migrasi menuju kota, terutama ke kota-kota besar yang menghadapi persoalan-persoalan serius akibat migrasi (Waddington, 2003). Dalam hubungannya dengan pengelolaan mobilitas penduduk temporer di kota besar, upaya langsung yang biasa dilakukan di negara-negara berkembang adalah melalui penerapan peraturan administrasi kependudukan secara ketat dan efisien, seperti dilakukan di China (Saith, 1999). Beberapa kota besar, seperti Bangkok, Lima dan Jakarta juga mengimplementasikan kebijakan pembatasan migran masuk, khususnya dari daerah perdesaan, tetapi upaya tersebut kurang berhasil (Waddington, 2003). Cara lainnya adalah dengan membatasi gerak penduduk di bidang usaha/pekerjaan, dan membuat diskriminasi pelayanan bagi

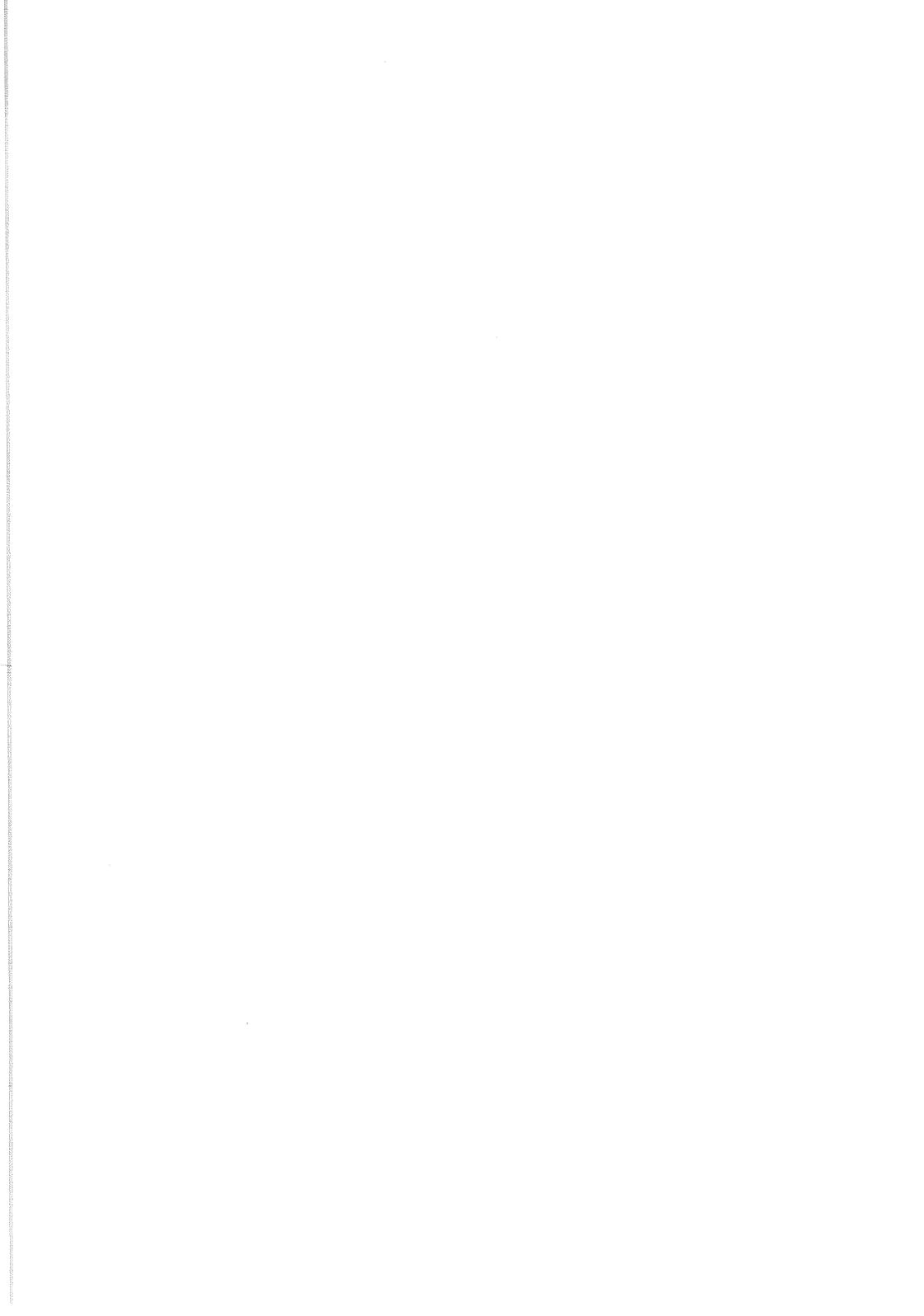
pendatang temporer (Mantra, tt). Terkait dengan pengelolaan mobilitas penduduk melalui upaya/kebijakan tidak langsung pada dasarnya bukan untuk membendung arus, tetapi lebih ditekankan pada upaya memfasilitasi peningkatan kesejahteraan penduduk secara umum. Beberapa contoh untuk pengelolaan mobilitas penduduk temporer secara tidak langsung ini adalah melalui distribusi pembangunan yang lebih merata ke daerah perdesaan dan kota-kota berskala sedang dan kecil. Banyak cara dapat dilakukan, antara lain perbaikan sarana-prasarana transportasi dan mengalihkan investasi dari kota besar ke kota sedang/kecil dan daerah perdesaan.

Dalam hubungannya antara mobilitas penduduk dan permukiman kumuh, pengelolaan mobilitas penduduk di daerah perkotaan dapat dilakukan dengan memperhatikan/tidak memperhatikan kondisi lingkungan permukiman kumuh. Hal ini tergantung pada upaya yang akan dilakukan: mengakomodasi keberadaan migran atau mengarahkan arus migrasi ke daerah lain. Upaya terakhir tidak perlu memperhatikan kondisi permukiman kumuh dalam pengelolaan migrasi, karena yang diperlukan adalah melakukan kerjasama dengan daerah lain yang potensial sebagai daerah tujuan migrasi (termasuk migrasi temporer) dan upaya kebijakan di bidang lain yang dapat menghambat migran masuk (Romdiati dan Noveria, 2004). Sebaliknya, ketika pengelolaan mobilitas penduduk dilakukan untuk mengakomodasi keberadaan migran di kota, kondisi lingkungan permukiman kumuh penting untuk dipertimbangkan karena kebanyakan migran (temporer) tinggal di lingkungan ini. Pengelolaan mobilitas penduduk (temporer) selanjutnya perlu dipertimbangkan dalam upaya penataan lingkungan permukiman kumuh, karena penyediaan tempat tinggal untuk migran (temporer)/penduduk musiman berbeda dengan kelompok penduduk tetap, sehingga model penataan lingkungan permukiman juga disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing. Dalam konteks pengelolaan mobilitas penduduk temporer, penataan lingkungan permukiman kumuh dapat dilakukan melalui cara-cara: (1) menyediakan tempat tinggal sewa yang layak huni dan terjangkau, (2) melakukan perbaikan kondisi lingkungan permukiman kumuh yang

banyak ditinggali migran temporer diikuti dengan pemberian peluang bagi penghuni yang memiliki rumah/kamar sewa untuk mendapatkan bantuan biaya perbaikan tempat tinggal agar memenuhi persyaratan layak huni (3) memfasilitasi migran temporer (dan penghuni lain) yang menempati lahan bukan untuk hunian (*squatters*) untuk pindah ke lokasi permukiman lain.

### KERANGKA PEMIKIRAN





## **BAB II**

# **KOTA SURABAYA, HUNIAN KUMUH DAN HUNIAN SPONTAN: Kondisi dan Daya Tariknya Bagi Migran**

Kota Surabaya merupakan daerah tujuan utama migran di Propinsi Jawa Timur. Sebagai Kota Orde I dalam struktur perwilayahan Propinsi Jawa Timur, Surabaya memiliki berbagai fungsi kegiatan ekonomi (perdagangan, industri, pengangkutan/transportasi), disamping fungsi sosial (pendidikan dan kesehatan). Kota Surabaya memiliki sejumlah industri pengolahan, baik besar maupun sedang. Bahkan, keberadaan permukiman kumuh yang diperkirakan terus mengalami perluasan areal, baik berstatus legal dan ilegal (hunian spontan), juga menjadi daya tarik bagi migran, khususnya mereka yang berasal dari kelompok sosial ekonomi rendah dan hanya ingin tinggal untuk sementara di Kota Surabaya. Berdasarkan data sekunder dan informasi kualitatif yang diperoleh dari observasi, wawancara mendalam maupun kajian bersama/diskusi kelompok terfokus, pada bagian ini diuraikan tentang kondisi Kota Surabaya dan lokasi penelitian (yaitu di tiga kecamatan: Tambaksari, Karang Pilang dan Suko Manunggal). Pembahasan ditekankan pada kondisi wilayah yang memiliki keterkaitan dengan fenomena mobilitas penduduk, lebih khusus pola temporer.

### **2.1. Lokasi dan Akses Transportasi: Faktor kemudahan untuk melakukan mobilitas**

Posisi Kota Surabaya sangat strategis, yaitu sebagai salah satu pintu gerbang utama di Pulau Jawa dengan sarana-prasarana transportasi darat, laut dan udara yang sangat memadai. Keberadaan Bandar Udara Juanda bukan hanya menyediakan angkutan penumpang, tetapi juga melayani pengiriman barang melalui jasa kargo. Pelabuhan Udara Juanda disinggahi berbagai jenis pesawat

udara berbadan besar dan sedang, yang melayani rute penerbangan ke berbagai wilayah di Indonesia dan penerbangan internasional.

Untuk transportasi laut, Pelabuhan Tanjung Perak merupakan pusat distribusi utama berbagai jenis komoditas pertanian, bahan baku dan produk industri, disamping sebagai pelabuhan kapal-kapal penumpang. Areal pelabuhan seluas 517,64 km<sup>2</sup> ini dilengkapi dengan dua terminal peti kemas bertaraf internasional sepanjang 920 m<sup>2</sup> dan peralatan bongkar muat berkekuatan 40 ton (Bappeko Surabaya, 2004). Kondisi pelabuhan seperti ini bukan hanya makin menunjang kedudukan Kota Surabaya sebagai pintu gerbang laut di Indonesia, tetapi juga berdampak terhadap meningkatnya kegiatan di Pelabuhan Tanjung Perak yang selanjutnya berdampak pada terbukanya peluang kerja yang cukup luas. Keadaan ini menjadi faktor penarik bagi pendatang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

Akses transportasi darat menuju Kota Surabaya juga sangat memadai. Ketersediaan akses jalan raya sepanjang 2.035,95 km dan jalan bebas hambatan (Surabaya-Gempol dan Surabaya Gresik) mempermudah penduduk dari daerah lain untuk mencapai kota besar ini dan menjadi prasarana utama mobilitas penduduk. Jalan raya tersebut pada umumnya dalam kondisi baik (71,01 persen), hanya 11,11 persen yang tergolong rusak (Bappeko Surabaya, 2004). Berbagai jenis sarana angkutan darat melayani trayek Kota Surabaya dengan daerah-daerah lain, yaitu kereta api, bus dan jenis angkutan darat lainnya. Dengan kondisi jalan yang baik, didukung oleh ketersediaan sarana transportasi umum yang memadai, maka kota ini semakin mudah dijangkau. Ketersediaan beberapa terminal angkutan umum, mulai dari bus (dalam dan antara kota) hingga angkutan kota di beberapa lokasi dan oplet, juga menjadi faktor pendukung yang memfasilitasi proses mobilitas penduduk di wilayah Surabaya. Akses transportasi di dalam Kota Surabaya juga tergolong layak, ditunjukkan oleh ketersediaan sarana transportasi kota (kendaraan bermotor dan tidak bermotor) yang memudahkan penduduk mencapai berbagai pelosok wilayah kota ini. Akses transportasi menuju hunian kumuh dan hunian spontan juga tergolong lancar, karena kawasan

hunian tersebut umumnya menempati lokasi yang cukup strategis, baik yang berada di pusat maupun di wilayah pinggir Kota Surabaya. Bahkan, kondisi di dalam lingkungan hunian kumuh, sebagian jalan juga bisa dilalui kendaraan bermotor roda empat, meskipun sebagian lainnya hanya bisa dicapai dengan jalan kaki.

Hunian kumuh yang menjadi sampel penelitian ini menempati sebagian wilayah Kelurahan Gading, Kecamatan Tambaksari (Peta 4). Kelurahan yang menempati wilayah seluas 3,49 km<sup>2</sup> ini dikenal sebagai kelurahan dengan lingkungan permukiman kumuh cukup luas. Namun demikian, luas hunian kumuh ini tidak bisa diketahui secara tepat. Sebagai gambaran, menurut informan dari masyarakat, tokoh masyarakat dan pemerintah kelurahan maupun kecamatan, dari 21 rukun warga (RW) yang termasuk dalam wilayah Kelurahan Gading, hanya ada 9 RW yang tidak memiliki lingkungan permukiman kumuh. Demikian pula dari pengamatan di lokasi permukiman kumuh, diketahui bahwa terdapat beberapa RW yang memiliki lingkungan permukiman kumuh cukup luas dengan kepadatan penduduk tinggi. Berdasarkan informasi dari tokoh masyarakat dan pemerintah setempat diketahui bahwa lingkungan permukiman kumuh yang cukup luas antara lain terdapat di RW 2, 9, 11 dan 12. Di lingkungan RW 10, 11 dan 12, permukiman kumuh menempati tanah milik pemerintah, yaitu di pinggiran/bantaran saluran irigasi dan areal pemakaman umum. Keberadaan permukiman kumuh di lahan pemerintah tersebut sudah berlangsung lama, tetapi hingga kini belum ada upaya penertiban. Bahkan, kawasan kumuh yang menempati tanah pemakaman, menurut sejumlah pihak, semakin meluas dari tahun ke tahun. Kondisi lingkungan permukiman di kawasan ini lebih kotor dibandingkan dengan bagian wilayah lainnya yang bangunan tempat tinggal warga pada umumnya didirikan di atas tanah legal di lingkungan Kelurahan Gading. Kondisi lingkungan hunian kumuh yang lebih tertata di Kelurahan Gading tersebut adalah karena sebagian besar wilayahnya telah diperbaiki melalui program penataan lingkungan.

Hunian kumuh di Kelurahan Gading tersebut merupakan satu dari 37 hunian kumuh di kota Surabaya. Kebanyakan hunian kumuh

terkonsentrasi di sepanjang pantai di wilayah bagian utara Kota Surabaya, dengan sebagian besar penghuninya bekerja sebagai nelayan (Bappeko Surabaya, 2002:III-33 s/d 36). Bantaran Sungai Kalimas, Benowo dan Rungkut, untuk menyebut sebagian di antaranya, adalah areal yang menjadi lokasi berdirinya hunian spontan dalam jumlah besar. Selain itu, terdapat pula lokasi hunian spontan di pintu air Karah, Pulo Wonokromo hingga jembatan Jagir Wonokromo, Karang Pilang (stren Kali Brantas di Gunung Sari), wilayah dari jembatan Jagir Wonokromo hingga jembatan Nginden (stren Sungai Jagir Wonokromo) dan areal dari jembatan Nginden hingga muara Kali Wonokromo di Pantai Timur Kelurahan Wonorejo (stren Sungai Nginden-Wonorejo) (Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur, Dinas Permukiman, 2002). Sebagian lingkungan hunian kumuh lainnya berada di sekitar pasar, pertokoan, pabrik/kegiatan industri.

Akses transportasi ke lokasi Kelurahan Gading sangat baik, sehingga kelurahan ini mudah dijangkau. Namun demikian, untuk menuju lokasi permukiman kumuh hanya bisa dicapai dengan becak atau sepeda motor karena badan jalan tidak cukup lebar untuk bisa dilalui kendaraan roda empat. Jaringan jalan yang kurang baik di lokasi permukiman kumuh tidak menjadi kendala bagi penghuninya untuk melakukan berbagai aktivitas, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar lokasi permukiman. Kelurahan Gading terletak sekitar tiga (3) km dari kantor Kecamatan Tambaksari. Lokasi kecamatan ini terletak di wilayah Surabaya Timur, tetapi berbatasan langsung dengan wilayah Surabaya Pusat, sehingga bisa dikatakan berada di pusat kota (lihat Peta 3). Kecamatan ini juga terletak berdekatan dengan pusat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi (industri dan perdagangan), di samping juga berada tidak jauh dari Pelabuhan Tanjung Perak. Letak yang strategis ini sangat menguntungkan dalam menunjang berbagai kegiatan di semua bidang kehidupan, termasuk bagi para pendatang. Disamping itu, Kecamatan Tambaksari juga dilalui jalur jalan utama yang menghubungkan Kota Surabaya dengan Pulau Madura. Dengan dibangunnya jembatan penyeberangan Suromadu, posisi Kecamatan Tambaksari semakin strategis dan

semakin ramai dalam bidang transportasi yang tentunya membawa implikasi positif pada bidang-bidang ekonomi lainnya. Akses transportasi yang sangat baik mempermudah penduduk (termasuk pendatang) untuk melakukan mobilitas dan kegiatan ekonomi dan aktivitas lainnya. Keadaan ini tampaknya telah menjadi daya tarik pendatang untuk menetap atau hanya tinggal sementara di kecamatan ini dengan tujuan untuk memperoleh penghidupan yang lebih baik daripada di daerah asalnya.

Lima unit hunian spontan yang terpilih sebagai sampel penelitian terletak menyebar di Kota Surabaya, tepatnya di Surabaya Timur, Surabaya Selatan dan Surabaya Barat (lihat Peta 4). Dua hunian spontan yang termasuk dalam wilayah Surabaya Timur adalah hunian spontan Pacarkeling dan Tambang Boyo, tepatnya di Kelurahan Pacarkeling, Kecamatan Tambaksari. Satu hunian spontan terletak di menepati bantaran Sungai Brantas di Kelurahan Waru Gunung dan Karang Pilang, dikenal dengan hunian spontan Karang Pilang. Dua hunian spontan lainnya adalah hunian spontan Putat Gede dan Suko Manunggal yang terletak di Kecamatan Suko Manunggal.

Letak hunian spontan Pacarkeling dan Tambang Boyo saling berdekatan satu sama lain, di mana lokasi dua hunian ini berbatasan langsung dengan Surabaya Pusat. Jika hunian spontan Pacarkeling menempati daerah pinggir rel kereta api milik PT. Kereta Api Indonesia (KAI), hunian spontan Tambang Boyo berada di sekitar pasar dan meluas ke pinggir saluran irigasi milik Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya. Hunian ini sangat mudah dijangkau, terletak di pusat kota dan berdekatan dengan berbagai lokasi kegiatan ekonomi serta dekat dengan pusat pemerintahan (seperti kantor walikota dan dinas-dinas lainnya). Letak yang strategis ini menyebabkan hunian ini selalu menjadi daerah tujuan utama penduduk (termasuk migran temporer) untuk bisa tinggal di hunian. Untuk memperoleh tempat tinggal di lingkungan ini dapat dilakukan dengan cara mengganti rugi tempat tinggal pada penghuni sebelumnya, atau menyewa rumah/kamar di lokasi ini. Meskipun di beberapa spot (bagian kecil dari lokasi) hunian spontan tidak tersedia sarana-prasarana dasar kota (misalnya di ujung hunian spontan Tambang Boyo), secara umum di

lingkungan hunian spontan di kelurahan ini terdapat sarana-prasarana dasar kota (kecuali jaringan sumber air bersih dari PDAM). Jaringan listrik dan telepon yang menurut aturan Pemkot Surabaya sebenarnya tidak diijinkan untuk disediakan bagi penghuni hunian spontan, tetapi pada kenyataannya tampak ada di lokasi ini. Sarana-prasarana pelayanan sosial tidak tersedia dalam lokasi, tetapi dengan mudah para penghuni bisa memanfaatkan sarana-prasarana pendidikan dan pelayanan kesehatan yang ada di sekitarnya. Akses penghuni terhadap sarana-prasarana sosial ekonomi sangat baik, terutama karena dekat dengan pasar tradisional, rumah sakit, salah satu perguruan tinggi dan kompleks pertokoan. Lokasi seperti ini menjadi daya tarik bagi pendatang musiman (migran temporer). Disamping itu, kedekatan hunian spontan ini dengan permukiman penduduk juga menjadi daya tarik migran untuk tinggal di hunian spontan Pacarkeling dan Tambang Boyo, karena mereka dapat menjajakan berbagai produk makanan dan minuman, disamping menawarkan tenaga jasa.

Berbeda dengan hunian spontan Pacarkeling dan Tambang Boyo yang saling berdekatan, dua hunian spontan di Kecamatan Suko Manunggal terletak saling berjauhan satu dengan yang lain. Hunian spontan Suko Manunggal berada di pinggir rel kereta api jalur Surabaya-Jakarta yang memanjang sekitar 0,5 km, tetapi hanya terdiri dari satu deretan rumah, walaupun di beberapa bagian ada dua deret rumah yang saling membelakangi. Di bagian yang lain, bangunan tempat tinggal hanya ada di salah satu sisi rel, sedang sisi lainnya nampak satu-dua bangunan tempat tinggal yang terlihat masih baru. Hunian spontan hanya terdiri dari 4 RT yang 'menumpang' pada salah satu RW. Lokasi hunian ini yang terletak kurang dari satu (1) km dari jalan protokol ini dapat dicapai dengan becak, ojek, dan jalan kaki. Angkutan kota yang menghubungkan beberapa bagian kota melewati jalan protokol tersebut yang beroperasi dari pagi hingga malam hari, sehingga memudahkan penduduk (termasuk penghuni hunian spontan) untuk melakukan kegiatan ekonomi dan aktivitas lainnya. Hunian spontan Suko Mangunngal berdekatan dengan beberapa pabrik yang terletak di sepanjang jalan raya, antara lain pabrik yang bergerak di bidang kayu, sepatu, kertas dan kimia.

Kedekatan dengan lokasi industri dan akses transportasi yang lancar, menjadikan hunian spontan ini sebagai salah satu tujuan migran temporer. Mereka tinggal di lokasi ini dengan cara menyewa/kost pada penghuni yang berstatus sebagai penyewa tanah PT KAI (salah satu syarat penyewa adalah penduduk Kota Surabaya) atau tinggal begitu saja dengan cara membangun hunian sangat sederhana, karena mereka menyadari bahwa sewaktu-waktu dapat terkena penggusuran.

Isu penggusuran tampaknya sedang berkembang di kalangan penghuni di hunian spontan Putat Gede. Menurut pihak pemerintah kelurahan maupun penghuni, hunian ini menempati tanah sengketa antara perusahaan swasta dan suatu koperasi milik salah satu kesatuan ABRI. Hunian spontan Putat Gede menjadi tempat tinggal sementara bagi migran temporer (umumnya dengan cara menyewa/kost pada penduduk ber-KTP Surabaya), terutama karena lokasinya yang sangat strategis. Selain hanya berjarak beberapa puluh meter dari jalan raya, lokasi hunian spontan Putat Gede juga berdekatan dengan beberapa industri pengolahan dan kegiatan perdagangan, selain dengan kompleks perumahan. Kedekatan geografis dengan pusat-pusat kegiatan ekonomi dan kompleks perumahan tersebut memberi kemudahan bagi penghuni untuk mencari sumber penghidupan. Sebagaimana dengan hunian spontan lainnya, dua hunian spontan di Kecamatan Suko manunggal ini juga memiliki akses terhadap pelayanan listrik, tetapi tidak ada sarana-prasarana air bersih. Suatu hal yang agak sulit dipahami karena lingkungan hunian spontan yang jelas-jelas menempati tanah yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan (yaitu untuk permukiman), tetapi mendapat fasilitas pelayanan listrik.

Satu hunian spontan lainnya yang menjadi lokasi penelitian ini adalah hunian spontan Karang Pilang yang terletak memanjang mengikuti bantaran Sungai Brantas yang juga hanya beberapa meter dari jalan raya yang menghubungkan Kota Surabaya dengan Kabupaten Gresik dan Sidoarjo. Dengan demikian, hunian spontan Karang Pilang terletak di pinggiran Kota Surabaya, tetapi akses transportasi sangat baik. Secara administratif, hunian spontan ini terletak di Kelurahan Waru Gunung dan Karang Pilang yang letaknya

bersebelahan. Di sekitar hunian spontan terdapat sejumlah pabrik, karena Kelurahan Waru Gunung merupakan daerah industri. Ketersediaan kamar-kamar sewa bulanan di lingkungan permukiman kumuh yang berstatus sebagai hunian spontan ini menambah kemudahan bagi pendatang, terutama migran temporer untuk tinggal dan bekerja sebagai buruh pabrik atau pekerja kasar dan pedagang di Kota Surabaya.

Memperhatikan lokasi dan akses transportasi di lima hunian spontan tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa kelima hunian spontan terletak sangat strategis, baik secara geografis maupun ekonomi. Keadaan ini menjadi kemudahan untuk melakukan mobilitas, termasuk mobilitas temporer. Akibatnya, lingkungan hunian spontan menjadi semakin meluas dan padat (baik dilihat dari kepadatan bangunan maupun penghuni dalam suatu bangunan), sehingga dapat berimplikasi pada memburuknya kualitas lingkungan hunian.

## **2.2. Kondisi Kependudukan**

### *2.2.1 Jumlah, pertumbuhan dan kepadatan*

Berdasarkan Sensus Penduduk Tahun 2000, jumlah penduduk Kota Surabaya sebanyak 2.599.796 jiwa (Bappeko dan BPS, 2003). Dengan luas wilayah 326,37 Km<sup>2</sup>, maka kepadatan penduduk Kota Surabaya adalah 7.966 jiwa/Km<sup>2</sup>. Distribusi penduduk Kota Surabaya tidak merata menurut kecamatan. Pada tahun 2000, jumlah penduduk yang mencapai di atas 150 ribu jiwa terdapat di tiga kecamatan, yaitu berturut-turut Kecamatan Tambaksari, Sawahan dan Kenjeran (lihat Tabel 2.1). Selain jumlah penduduk yang besar, Kecamatan Kenjeran dan Tambaksari juga mengalami laju pertumbuhan penduduk (LPP) positif, yang antara lain karena adanya arus migrasi masuk. LPP positif juga dialami oleh kecamatan-kecamatan lain yang diperkirakan juga menjadi daerah tujuan migran, antara lain di Kecamatan Rungkut yang merupakan pusat industri. Perkiraan ini didukung oleh data jumlah pendatang yang dilaporkan kepada pemerintah daerah setempat, di mana tiga kecamatan dengan laju pertumbuhan penduduk

positif juga memiliki jumlah pendatang paling tinggi dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lainnya. Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Rungkut, Kenjeran dan Tambaksari.

Pertumbuhan penduduk di beberapa kecamatan yang terletak di Kota Surabaya bagian tengah (wilayah Surabaya Barat dan sekitarnya) cenderung mengalami penurunan. Sebaliknya, pertumbuhan penduduk di kecamatan-kecamatan yang berada di wilayah bagian pinggiran kota cenderung meningkat, misalnya di Kecamatan Benowo, Lakarsantri dan Karang Pilang. Keadaan ini diperkirakan berhubungan berkembangnya pusat-pusat kegiatan ekonomi yang sebelumnya terkonsentrasi di jantung kota, tetapi sekarang telah meluas ke wilayah terluar Kota Surabaya. Disamping itu, pembangunan perumahan yang kebanyakan berada di pinggir kota atau bahkan di daerah sekitar Kota Surabaya (seperti Sidoarjo), mungkin juga berpengaruh terhadap penurunan angka pertumbuhan penduduk di kecamatan-kecamatan di pusat kota dan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk di beberapa kecamatan yang lokasinya berada di pinggir kota.

Lebih lanjut tampak pada Tabel 2.1, LPP di kecamatan-kecamatan yang ada hunian kumuh dan spontan yang menjadi lokasi penelitian (selain Kecamatan Tambaksari) tergolong tinggi, meskipun jumlah penduduk termasuk rendah. Pada tahun 2000, jumlah penduduk di Kecamatan Karang Pilang (semula bergabung dengan Kecamatan Dukuh Pakis dan Wiyung) tergolong rendah, tetapi tingkat pertumbuhannya mencapai di atas 2,5 persen (Tabel 2.1). Menurut Mamas (2000), angka LPP sebesar itu mengindikasikan bahwa Kecamatan Karang Pilang dan dua kecamatan pecahannya menjadi daerah tujuan utama bagi migran dari desa. Kecamatan Karang Pilang yang terletak di bagian terluar wilayah Kota Surabaya yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Sidoarjo dan Gresik, memiliki beberapa jenis industri pengolahan, sehingga menarik pendatang dari perdesaan untuk memanfaatkan peluang kerja dan berusaha di kecamatan ini. Hal yang sama juga terjadi di Kecamatan Suko Manunggal yang merupakan pecahan dari Kecamatan Tandes. Jumlah penduduk di Kecamatan Suko Manunggal lebih besar

daripada jumlah penduduk di Kecamatan Karang Pilang. Jumlah penduduk yang cukup besar ini selain karena faktor alami (kelahiran dan kematian) juga karena adanya migrasi masuk. Meskipun tidak diketahui jumlahnya secara pasti, berdasarkan informasi dari wawancara mendalam dengan aparat kecamatan dapat digambarkan adanya arus migrasi masuk ke dua kecamatan yang terletak di pinggiran Kota Surabaya ini. Semakin banyaknya kamar kost/sewa, baik di lingkungan permukiman biasa maupun di hunian kumuh serta berkembangnya sektor informal menggambarkan adanya fenomena migrasi penduduk masuk ke dua kecamatan tersebut.

Pada tingkat wilayah yang lebih sempit (kelurahan), diantara enam lokasi penelitian, laju pertumbuhan penduduk (LPP) tertinggi terdapat di Kelurahan Gading di Kecamatan Tambaksari. Laju pertumbuhan penduduk di Kelurahan Gading yang mencapai di atas angka 2,5 persen per tahun mengindikasikan bahwa fenomena migrasi desa-kota merupakan faktor dominan dalam mempengaruhi pertumbuhan penduduk di kelurahan ini (lihat Mamas, 2002:2). Laju pertumbuhan penduduk tersebut tidak memasukkan pertumbuhan pendatang temporer yang jumlahnya diperkirakan cukup banyak, karena mayoritas dari mereka tidak terdaftar dalam sensus maupun registrasi penduduk. Hanya mereka yang bekerja di sektor formal (mayoritas buruh pabrik) dan mahasiswa yang umumnya terdaftar dalam registrasi penduduk. Pendatang temporer yang bekerja di sektor informal pada umumnya tidak melaporkan diri, walaupun sudah diberlakukan peraturan tentang wajib lapor bagi pendatang di Kota Surabaya. Dengan demikian, jumlah penduduk di Kecamatan Tambaksari menjadi semakin banyak jika dimasukkan jumlah penduduk musiman (migrasi temporer).

Tabel 2.1. Jumlah dan Laju Petumbuhan Penduduk Kota Surabaya Menurut Kecamatan, Periode 1980-2000

Kecamatan	Jumlah penduduk			Laju pertumbuhan	
	1980	1990	2000	1980-1990	1990-2000
Surabaya Pusat					
Tegalsari	129.570	117.837	93.465	-0,94	-229
Genteng	89.704	73.878	54.505	-1,92	-3,00
Bubutan	122.802	109.214	87.883	-1,17	-2,15
Simokerto	112.470	98.107	84.380	-1,36	-1,50
Surabaya Utara					
Pabean Cantikan	101.711	88.416	72.744	-1,39	-1,93
Semampir	162.131	166.496	154.455	0,27	-0,75
Krebangan	125.511	119.225	114.506	-0,51	-0,40
Kenjeran	41.709	84.364	131.957	7,30	4,57
Bulak	-	-	-	-	-
Surabaya Timur					
Tambaksari	163.598	188.225	188.886	1,41	0,04
Gubeng	161.097	156.428	132.986	-0,29	-1,61
Rungkut	56.486	172.993	111.286	11,84	3,26
Tenggilis Mejoyo	-	-	76.154	-	-
Gunung Anyar	-	-	51.055	-	-
Sukolilo	58.821	148.110	100.148	9,67	2,27
Mulyorejo	-	-	85.292	-	-
Surabaya Selatan					
Sawahan	205.665	208.699	188.766	0,15	-1,00
Wonokromo	171.845	171.421	146.875	-0,02	-1,53
Karangpilang	81.677	140.046	71.478	5,54	2,57
Dukuh Pakis	-	-	57.246	-	-
Wiyung	-	-	51.780	-	-
Wonocolo	86.234	140.614	81.660	5,01	1,35
Gayungan	-	-	39.837	-	-
Jambangan	-	-	39.234	-	-
Surabaya Barat					
Tandes	91.799	196.119	93.459	7,89	1,95
Sukomanunggal	-	-	107.514	-	-
Asemrowo	-	-	36.937	-	-
Benowo	23.157	35.986	67.074	4,51	6,42
Pakal	-	-	-	-	-
Lakarsantri	31.540	57.094	78.334	6,11	3,21
Sambikerep	-	-	-	-	-
Jumlah	2.017.527	2.473.272	2.599796	2,06	0,50

Sumber: Bappeko dan BPS, 2003: 75

Catatan: (-): Kecamatan pecahan yang masih tergabung dengan kecamatan induk.

Menurut catatan dari kantor Kelurahan Gading, jumlah pendatang temporer/penduduk musiman mencapai 14.137 jiwa. Pada umumnya mereka tinggal di lingkungan RW yang terdapat kawasan permukiman kumuh. Dari hasil wawancara dengan perangkat RW 12 dapat diperkirakan secara kasar jumlah kepala keluarga (KK) migran temporer di lingkungan wilayah ini adalah sekitar 28 persen dari seluruh KK yang ada (2350 KK). Estimasi kasar tentang jumlah penduduk musiman di RW 11 juga sekitar 25 persen. Jumlah penduduk musiman yang hampir sama mungkin juga terdapat di lingkungan RW-RW lainnya, seperti dikemukakan oleh salah satu kepala RT di lingkungan RW 10, dimana sekitar 30 persen dari penduduk di wilayah RT tersebut adalah penduduk musiman. Mereka tinggal di lingkungan kumuh di Kelurahan Gading sudah sangat lama, tetapi sering pulang ke daerah asal dan kemudian kembali lagi ke lingkungan ini, meskipun sering berpindah-pindah dari pemilik rumah sewa yang satu ke pemilik sewa lainnya. Mayoritas pendatang berasal dari daerah-daerah di sekitar Surabaya (misalnya Madura, Lamongan, Tuban, Gresik, Jombang, Blitar, Malang, Madiun, Pacitan), sebagian lainnya berasal dari Jawa Tengah (seperti Wonogiri dan Sukoharjo).

Tabel 2.2. Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk di Lokasi Penelitian, 1990-2000

<i>Kecamatan/Kelurahan</i>	<i>Jumlah penduduk</i>		<i>LPP</i>
	<i>1990</i>	<i>2000</i>	
Kec. Tambaksari			
Gading	59.243	76.792	+2,63
Pacarkeling	25.388	19.241	-2,73
Kec. Karang Pilang			
Karang Pilang	9.515	11.788	+2,17
Waru Gunung	10.507	12.468	+1,73
Kec. Suko Manunggal			
Suko Manunggal	10.973	13.281	+1,93
Putat Gede	6.173	7.413	+1,85

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2003, Kecamatan Dalam Angka 2002

Kondisi kependudukan di kelurahan-kelurahan di mana terdapat hunian spontan yang terpilih sebagai sampel penelitian ini cenderung tidak berbeda satu dengan yang lain, kecuali di Kelurahan Pacarkeling yang menunjukkan laju pertumbuhan penduduk negatif. Namun demikian jika dilihat dari jumlah penduduknya, kelurahan ini memiliki jumlah penduduk paling banyak dibandingkan dengan kelurahan-kelurahan lain yang menjadi lokasi penelitian hunian spontan. Jumlah penduduk yang cukup banyak ini tidak termasuk penghuni di hunian spontan Pacarkeling, karena berdasarkan aturan Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya, pihak kelurahan tidak diijinkan memberi rekomendasi untuk pengurusan KTP bagi warga yang menempati lahan ilegal (lahan yang bukan diperuntukkan untuk kawasan hunian, seperti hunian spontan Pacarkeling). Implikasi dari aturan ini adalah, penghuni yang ingin menjadi warga/penduduk Kota Surabaya, mereka terpaksa menumpang kartu keluarga pada saudara yang umumnya tinggal kelurahan lain. Oleh karena itu, meskipun terjadi penurunan LPP, penduduk *de facto* yang tinggal di kelurahan ini lebih banyak daripada yang tercatat dalam statistik penduduk. Mereka antara lain tinggal di lingkungan RW dimana terdapat hunian spontan (misalnya di lingkungan hunian spontan Jalan Tambang Boyo di bantaran sungai/stren kali dan sepanjang rel kereta api yang berada di wilayah ini). Meskipun demikian, penghuni di hunian spontan ini tidak semuanya merupakan migran temporer, tetapi kira-kira separuhnya adalah penduduk Kota Surabaya, meskipun tercatat di kelurahan lain (bukan di Kelurahan Pacarkeling).

Jumlah dan pertumbuhan penduduk di empat kelurahan lainnya memiliki kecenderungan yang sama. Jumlah penduduk tidak tergolong besar, LPP positif dengan angka di bawah dua (2) persen, kecuali di Kelurahan Karang Pilang. Selain faktor pertumbuhan alami, migrasi masuk tampaknya juga mempengaruhi angka LPP tersebut, khususnya di Kelurahan Karang Pilang. Kelurahan ini merupakan wilayah pengembangan industri pengolahan yang bersifat padat karya, dimana keberadaan industri ini menjadi faktor yang kondusif bagi pendatang untuk mencari pekerjaan atau peluang usaha.

Salah satu indikator lain yang dapat menggambarkan kondisi kependudukan terkait dengan fenomena mobilitas penduduk adalah kepadatan penduduk. Diantara tiga kecamatan yang menjadi sampel penelitian ini, kepadatan penduduk tertinggi terdapat di Kecamatan Tambaksari, tetapi masih termasuk dalam kategori sedang menurut klasifikasi Bappeko Surabaya (yaitu terletak di antara angka kepadatan penduduk 117-222 jiwa/ha, atau 11.700 – 22.200 jiwa/km<sup>2</sup>). Kecamatan Tambaksari terletak di pusat kota (berbatasan langsung dengan wilayah Surabaya Pusat), dimana di wilayah ini terdapat cukup banyak pusat kegiatan ekonomi dan pelayanan sosial (fasilitas kesehatan dan pendidikan). Dengan demikian, mudah dipahami jika penduduk di wilayah ini adalah terpadat dibanding dengan kecamatan penelitian lain yang berlokasi di pinggir wilayah Kota Surabaya (Tabel 2.2).

Pada tingkat kelurahan, Kelurahan Pacarkeling yang hanya berjarak kurang dari satu (1) kilometer dari ibukota kecamatan memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi. Tampaknya keberadaan pasar tradisional dan pertokoan menjadi salah satu penyebab utama tingginya kepadatan penduduk tersebut. Berdasarkan pengamatan di lokasi penelitian sangat jelas terlihat bahwa penduduk di sekitar pasar sangat padat, terutama di lokasi sekitar pasar di mana di tempat ini juga terdapat stren kali dengan tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi. Keadaan ini berbeda dengan kecamatan dan kelurahan penelitian yang terletak di pinggiran, dimana kepadatan penduduk termasuk dalam kategori rendah. Meskipun demikian, dengan berkembangnya pembangunan fisik kota menuju ke arah pinggir, kepadatan penduduk di masa yang akan datang akan meningkat, karena luas wilayah tergolong sempit.

Tabel 2.3. Luas Wilayah, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Berdasarkan Kelurahan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2000

<i>Kecamatan/ Kelurahan</i>	<i>Luas Wilayah (Km<sup>2</sup>)</i>	<i>Jumlah Penduduk (jiwa)</i>	<i>Kepadatan Penduduk (jiwa/Km<sup>2</sup>)</i>
Kec. Tambaksari	9,10	188.886	20.757
Gading	3,49	76.792	22.003
Pacarkeling	0,70	19.241	27.487
Kec. Karang Pilang	7,72	71.478	9.259
Karang Pilang	1,06	11.788	11.121
Waru Gunung	3,48	12.468	3.583
Kec. Suko manunggal	9,2	107.514	11.686
Suko Manunggal	2,3	13.281	5.774
Putat Gede	1,2	7.413	6.178

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 18

### 2.2.2. Ketenagakerjaan

Jika diperhatikan struktur penduduk menurut umur, sebanyak 59,93 persen penduduk Kota Surabaya termasuk dalam penduduk usia kerja, dikenal dengan kelompok angkatan kerja (BPS, 2001:157). Angka ini sedikit lebih tinggi dari angka di tingkat propinsi, yaitu sebesar 63,07 persen. Sumber data yang sama menunjukkan bahwa pada tahun 2000, angkatan kerja di Kota Surabaya yang berstatus bekerja adalah sebesar 94,80 persen. Kebanyakan dari mereka bekerja di sektor tersier (yaitu di sektor-sektor jasa: 40,97 persen dan perdagangan: 20,75 persen). Sektor sekunder (terutama sektor industri pengolahan) menyerap tenaga kerja sebanyak 18,38 persen. Sebagai kota terbesar ke dua di Indonesia, mudah dipahami jika sebagian besar penduduk bekerja di sektor-sektor ‘modern’ tersebut. Dilihat dari status pekerjaannya, sebanyak 68,46 persen bekerja sebagai buruh/karyawan (BPS, 2001: 204). Apabila mereka yang bekerja dengan status berusaha dengan buruh tetap yang hanya sebesar 1,56 persen dimasukkan sebagai sektor formal, maka terdapat sebanyak 70,02 persen penduduk usia kerja di Kota Surabaya yang melakukan pekerjaan di sektor formal. Selebihnya, yaitu 29,98 persen berada di sektor informal. Angka yang rendah untuk penduduk yang bekerja di

sektor informal ini kemungkinan besar belum termasuk pekerja di sektor informal yang berstatus sebagai penduduk musiman (migran temporer), karena mereka umumnya tidak terdaftar sebagai penduduk di Kota Surabaya.

Kecenderungan banyaknya tenaga kerja yang bekerja di sektor tersier juga ditemukan di lokasi penelitian, terutama di Kecamatan Tambaksari (Tabel 2.4). Telah dikemukakan sebelumnya, lokasi Kecamatan Tambaksari yang berada di pusat kota yang juga merupakan kawasan perkantoran dan pusat-pusat perdagangan menjadi faktor yang kondusif bagi penduduk untuk bekerja di sektor tersier, yaitu jasa dan perdagangan. Sektor jasa menyerap hampir separuh dari keseluruhan jumlah pekerja di kecamatan ini. Selain pegawai negeri dan jenis pekerjaan lain di sektor jasa formal, termasuk dalam sektor ini adalah pekerja di sektor jasa perorangan seperti notaris dan dokter. Tabel 2.4 memperlihatkan, penduduk Kecamatan Tambaksari yang bekerja di sektor perdagangan hanya kurang seperempatnya dari keseluruhan/jumlah penduduk yang berstatus bekerja. Tercakup dalam sektor ini adalah pedagang kaki lima (PKL) dan pedagang kecil lainnya, di samping pedagang berskala sedang yang jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah pedagang kecil. Data tahun 2002 memperlihatkan, jumlah toko di Kecamatan Tambaksari sebanyak 293 toko yang mayoritas merupakan toko bahan makanan, sedang jumlah pedagang di pasar-pasar mencapai 475 orang (Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2003: 60-63). Jumlah pedagang kaki lima di luar pasar tampaknya tidak tercatat dalam data statistik ini. Dari pengamatan dan wawancara mendalam diketahui bahwa mereka berjumlah cukup banyak, umumnya berjualan makanan matang hasil olahan sendiri dengan bantuan anggota keluarga. Oleh karena itu, dalam satu keluarga pada umumnya ada yang masuk dalam kategori pekerja di sektor industri pengolahan dan ada pula yang masuk dalam sektor perdagangan. Fenomena seperti ini nampak jelas di Kelurahan Gading dan Pacarkeling yang merupakan daerah penelitian di Kecamatan Tambaksari.

Tabel 2.4. Persentase Penduduk Yang Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan dan Lokasi Kecamatan Penelitian, Tahun 2000

<i>Lapangan Pekerjaan</i>	<i>Kecamatan</i>		
	<i>Tambaksari</i>	<i>Karang Pilang</i>	<i>Suko Manunggal</i>
Pertanian tanaman pangan	0,19	0,71	0,40
Perkebunan	0,08	0,27	0,07
Perikanan	0,06	0,05	0,08
Peternakan	0,10	0,27	0,12
Pertanian lainnya	0,09	0,19	0,18
Industri pengolahan	16,97	32,91	34,62
Perdagangan	24,00	11,36	15,94
Jasa	45,25	44,68	31,47
Angkutan	4,19	2,58	3,61
Lainnya	9,07	6,98	13,51
Jumlah	100,00	100,0	100,0
N	80.316	33.162	51.999

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 24

Catatan: sebanyak 7, 1 dan 37 orang dikeluarkan dari perhitungan karena tidak menjawab, berturut-turut untuk Kecamatan Tambaksari, Karang Pilang dan Suko Manunggal

Kondisi ketenagakerjaan di dua lokasi penelitian, yaitu di Kecamatan Karang Pilang dan Suko Manunggal menunjukkan bahwa lapangan usaha industri pengolahan merupakan sektor yang cukup banyak menyerap tenaga kerja, disamping sektor jasa. Keadaan ini sesuai dengan fokus wilayah pembangunan ekonomi Kota Surabaya, dimana dua kecamatan ini merupakan kawasan industri besar dan sedang dan kebanyakan merupakan industri padat karya. Meskipun krisis ekonomi telah mengakibatkan beberapa industri bangkrut dan tutup, diperoleh informasi bahwa aktivitas industri di Kelurahan Waru Gunung dan Karang Pilang (keduanya termasuk dalam wilayah administrasi Kecamatan Karang Pilang) dalam dua-tiga tahun terakhir ini mulai hidup kembali dan berkembang, walaupun terjadi perubahan sistem pengupahan. Jika sebelumnya aktivitas industri dilakukan di lokasi pabrik oleh buruh harian, pada saat penelitian tahap ke dua berlangsung (2005), beberapa pabrik melakukan sistem upah

borongan untuk pekerjaan-pekerjaan *finishing* produk industri pengolahan yang dapat dikerjakan di rumah pekerja.

Sektor perdagangan hanya menyerap kurang dari seperlima jumlah pekerja. Hal ini mungkin karena sektor perdagangan yang ada di dua kelurahan ini masih didominasi oleh perdagangan skala sedang dan kecil. Namun demikian, sejalan dengan perkembangan kota, diperkirakan kawasan perdagangan besar akan bergeser semakin ke pinggir, antara lain terlihat dari berkembangnya kawasan perdagangan di sepanjang jalan raya menuju wilayah Kelurahan Suko Manunggal. Kondisi ini diperkirakan berpengaruh terhadap perubahan peran sektor perdagangan dalam menyerap tenaga kerja di Kelurahan Suko Manunggal di masa depan. Diperkirakan sektor perdagangan akan menjadi makin berperan dalam menyerap tenaga kerja, termasuk mereka yang tinggal di lingkungan permukiman kumuh. Bahkan, perkembangan sektor perdagangan besar ini kemungkinan akan berimplikasi lanjut pada perkembangan sub-sektor industri menengah dan kecil. Sektor perdagangan skala kecil dan sangat kecil (biasanya termasuk dalam sektor informal) cenderung menjadi sumber mata pencaharian penduduk dengan latar belakang ekonomi lemah, dikenal pula dengan istilah penduduk miskin.

### 2.2.3. *Penduduk dan rumah tangga miskin*

Menurut ensiklopedia bebas, lingkungan permukiman kumuh merupakan suatu bagian kota yang sangat padat dan kotor, umumnya dihuni oleh penduduk sangat miskin (Wikipedia, tanpa tahun). Dalam konteks penelitian ini, data penduduk miskin di hunian kumuh maupun hunian spontan sulit diperoleh. Alasan utama adalah karena hunian kumuh maupun hunian spontan merupakan suatu kawasan yang menempati lebih dari satu satuan wilayah administrasi, sedang pendataan penduduk miskin didasarkan pada suatu wilayah administrasi tertentu. Akibatnya, data tentang penduduk miskin menurut hunian kumuh dan hunian spontan tidak tersedia secara langsung. Oleh karena itu, untuk memberikan gambaran tentang kondisi penduduk miskin hanya dapat mendasarkan pada data sekunder pada tingkat yang lebih luas, yaitu tingkat wilayah

kelurahan. Data penduduk miskin di semua wilayah kelurahan sampel yang bersumber dari 'Kecamatan Dalam Angka Tahun 2002' merupakan sumber data untuk mengetahui jumlah dan persentase penduduk miskin dan sangat miskin, yang selanjutnya digabungkan dan disebut dengan penduduk miskin.

Data sekunder menunjukkan bahwa kelurahan yang memiliki tingkat kepadatan penduduk tinggi juga memiliki jumlah dan persentase penduduk dan rumah tangga miskin yang lebih banyak (lihat Tabel 2.3, 2.5 dan 2.6). Dua kelurahan dengan proporsi penduduk miskin terbanyak adalah Kelurahan Gading dan Pacarkeling, dimana dua kelurahan ini juga memiliki kepadatan penduduk tertinggi. Tingginya jumlah penduduk miskin juga terlihat di tingkat kecamatan. Data BPS (2004) menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Kecamatan Tambaksari pada tahun 2000 sebanyak 22.699 orang. Angka ini merupakan jumlah terbesar di Kota Surabaya, meskipun jika dilihat angka *head count index* berada pada peringkat ke lima (12, 0 persen), setelah Lakarsantri (26, 1 persen, atau 20.404 orang), Asemrowo (15,7 persen, atau 5.798 orang), Wiyung (14, 6 persen, atau 7.562 orang), Benowo (12,8 persen atau 8.562 orang) dan Genteng (12,5 persen, atau 6.781 orang). Tingginya jumlah/persentase penduduk dan rumah tangga miskin di Kecamatan Tambaksari tersebut mungkin juga merefleksikan banyaknya penduduk yang tinggal di lokasi permukiman kumuh, baik yang berstatus sebagai hunian kumuh maupun hunian spontan. Tampak jelas dari pengamatan dan wawancara mendalam bahwa penduduk miskin ini pada umumnya tinggal di tempat hunian yang lantai rumahnya masih berupa tanah dan/atau kepadatan ruangnya sangat tinggi.

Lebih lanjut, Tabel 2.5 dan 2.6 memperlihatkan, kelurahan dengan persentase penduduk miskin tinggi juga memiliki proporsi rumah tangga miskin yang tinggi pula. Kelurahan-kelurahan tersebut adalah Gading dan Pacarkeling. Kondisi kemiskinan di empat kelurahan lain yang terletak di pinggir kota (Waru Gunung, Karang Pilang, Suko Manunggal dan Putat Gede) memiliki jumlah dan persentase penduduk dan rumah tangga yang tergolong rendah.

Keadaan ini mengindikasikan bahwa persoalan kemiskinan lebih serius dihadapi oleh wilayah-wilayah yang terletak di pusat kota daripada di pinggir kota.

Tabel 2.5. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Lokasi Kecamatan dan Kelurahan Penelitian, Tahun 2002.

<i>Kecamatan/ kelurahan</i>	<i>Jumlah Penduduk</i>	<i>Jumlah Penduduk miskin</i>	<i>% Penduduk miskin</i>
Tambaksari			
Gading	80.884	13.676	16,91
Pacarkeling	18.205	1.941	10,66
Kec. Karang Pilang			
Karang Pilang	12.245	779	6,36
Waru Gunung	12.845	905	7,05
Kec. Suko manunggal			
Suko Manunggal	13.798	666	4,80
Putat Gede	7.689	513	6,67

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002:

Tabel 2.6. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin Menurut Lokasi Kecamatan dan Kelurahan Penelitian, Tahun 2002.

<i>Kecamatan/ kelurahan</i>	<i>Jumlah RT</i>	<i>Jumlah RT miskin</i>	<i>% RT miskin</i>
Tambaksari			
Gading	20.868	544	16,57
Pacarkeling	4.696	96	12,52
Kec. Karang Pilang			
Karang Pilang	3.326	779	6,36
Waru Gunung	3.531	905	7,05
Kec. Suko Manunggal			
Suko Manunggal	3.711	160	4,31
Putat Gede	2.068	91	4,40

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002.

Sumber data dari Bappeko juga dengan jelas memperlihatkan bahwa persentase rumah tangga/penduduk miskin di kelurahan-kelurahan yang menjadi lokasi penelitian ini adalah tertinggi atau

termasuk urutan atas jika dibandingkan dengan kelurahan-kelurahan lainnya (Lihat Lampiran Tabel 2a, 2b, dan 2c). Kelurahan Gading yang menjadi lokasi penelitian hunian kumuh memiliki angka kemiskinan (penduduk dan rumah tangga) tertinggi, sedang urutan ke dua adalah Kelurahan Pacarkeling yang merupakan salah satu lokasi penelitian hunian spontan. Demikian pula, persentase penduduk dan rumah tangga miskin di Kelurahan Karang Pilang dan Waru Gunung mencapai dua-tiga kali lipat lebih besar dari angka di dua kelurahan lain. Keadaan yang sama ditemukan di lokasi penelitian Kelurahan Putat Gede. Meskipun persentase penduduk dan rumah tangga miskin di Kelurahan Suko Manunggal menduduki peringkat ke tiga, tetapi angkanya hanya menunjukkan sedikit perbedaan (lihat Lampiran Tabel 2c). Dengan demikian, data ini memperjelas bahwa dimana terdapat lingkungan hunian kumuh dan spontan, angka kemiskinan di daerah tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang bebas dari lingkungan hunian kumuh dan spontan.

### **2.3. Sub Sektor Industri Padat Karya dan Perdagangan: Daya tarik utama migran temporer**

Kota Surabaya mengalami pertumbuhan yang tergolong sangat pesat di bidang industri dan perdagangan, bahkan Surabaya dapat dikatakan menjadi pintu gerbang perdagangan utama untuk kawasan Timur Indonesia. Hal ini diindikasikan oleh kontribusi dua sektor ini terhadap PDRB di Kota Surabaya, yaitu 29,31 persen pada tahun 2003 (untuk sektor perdagangan, hotel dan restoran), sedang sektor industri pengolahan sebesar 28,97 persen (Bappeko Surabaya, 2004:51). Sumber data ini juga menyebutkan bahwa sumbangan tertinggi di sektor perdagangan berasal dari sub-sektor perdagangan (17,77 persen dari 29,31 persen sektor perdagangan, hotel dan restoran). Demikian pula jika dilihat dari tingkat pertumbuhannya, sektor perdagangan tumbuh pesat mencapai angka 6,53 persen. Pekerjaan-pekerjaan di sektor perdagangan yang umumnya diminati

oleh migran temporer adalah sub sektor perdagangan skala sangat kecil yang umumnya termasuk dalam sektor informal<sup>5</sup>.

Sektor industri pengolahan yang angka pertumbuhannya hanya mencapai 1,77 persen pada tahun 2003 (Bappeko Surabaya, 2004:51) tampaknya tetap menarik bagi pendatang untuk dijadikan sebagai sumber pendapatan. Fenomena ini sangat jelas terlihat di dua dari tiga kecamatan yang menjadi lokasi penelitian (lihat Tabel 2.4), dimana sektor industri dapat menyerap sekitar sepertiga dari seluruh angkatan kerja yang bekerja.

### *2.3.1. Industri padat karya dan mobilitas penduduk temporer*

Sebagai kota industri, adalah wajar jika di Kota Surabaya terdapat cukup banyak sarana-prasarana yang terkait dengan kegiatan industri. Kota ini memiliki sejumlah industri pengolahan, baik besar maupun sedang. Pada tahun 2003, tercatat sebanyak 124 industri besar dan 425 industri sedang (Bappeko Surabaya, 2004: L-309). Semua jenis industri terdapat di Kota Surabaya. Untuk industri besar, jumlah terbanyak adalah industri makanan dan minuman, dan industri karet dan barang-barang dari karet (masing-masing 25 industri), sedang di urutan ke dua adalah industri kimia (22 industri), kemudian industri *furniture* dan barang dari logam (berturut-turut 17 dan 16 industri). Kondisi yang sama juga terjadi pada jenis industri sedang,

---

<sup>5</sup> Konsep sektor informal pertama kali dikembangkan oleh Keith Hart pada awal tahun 1970-an, tetapi hingga kini masih selalu menjadi perdebatan untuk memunculkan konsep yang disepakati bersama. Namun demikian, ada kecenderungan bahwa sektor informal dapat dilihat berdasarkan besar/ukuran usaha, jenis teknologi dan jenis pekerjaan (Cole dan Fasiyya, 1991; Saavendra dan Chong, 1996, keduanya di setir dari Sumata, tanpa tahun). Sektor ini mencakup beragam pekerjaan, baik yang berstatus pekerjaan tidak berupah hingga pekerjaan dengan pendapatan yang tidak teratur, dan cenderung terkonsentrasi di daerah perkotaan, sehingga sering disebut pula dengan sebutan ekonomi informal. Di perkotaan Indonesia, sektor informal cenderung tersebar di lapangan pekerjaan perdagangan, bangunan, angkutan dan jasa. Fenomena ini juga nampak jelas di Kota Surabaya.

yang mana jumlah terbanyak adalah industri makanan dan minuman. Di luar industri besar dan sedang tersebut, terdapat puluhan ribu industri kecil dan industri rumah tangga yang tersebar di seluruh wilayah Kota Surabaya. Banyaknya industri di Kota Surabaya merupakan daya tarik penting bagi pendatang. Namun demikian, industri pengolahan yang bersifat padat karya (seperti industri makanan dan minuman, tembakau, tekstil, kertas, kimia, dan barang logam) merupakan faktor penarik migrasi. Migrasi temporer yang umumnya dicirikan oleh latar belakang pendidikan rendah dan menengah cenderung mengisi kesempatan kerja di sektor industri pengolahan padat karya (selain sub-sektor perdagangan kecil), baik di industri pengolahan berskala besar, sedang maupun kecil. Mereka umumnya bekerja sebagai buruh harian (bukan karyawan tetap). Dari wawancara mendalam dengan sejumlah responden yang bekerja di sektor industri di hunian spontan Karang Pilang, Waru Gunung maupun Suko Manunggal, dan juga di hunian kumuh Gading diperoleh informasi bahwa alasan kedatangan mereka ke Kota Surabaya adalah karena di Kota Surabaya terdapat peluang kerja sebagai buruh di pabrik-pabrik. Informasi tentang peluang kerja di sektor industri tersebut umumnya diperoleh dari teman seadanya.

Di semua kecamatan di kota Surabaya dapat ditemukan kegiatan industri besar dan sedang, tetapi kantong-kantong kegiatan industri terdapat di tujuh (7) kecamatan yang memiliki jumlah industri besar dan sedang lebih dari 40 buah pada tahun 2002 (Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2003:267). Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Asemrowo (59 industri), Suko Manunggal (57 industri), Tambaksari (54 industri), Tandes (50 industri), Tenggilis Mejoyo (49 industri), Gunung Anyar (45 industri), dan Karang Pilang (44 industri). Kecamatan-kecamatan yang menjadi lokasi penelitian ini termasuk dalam wilayah kantong kegiatan industri di Kota Surabaya.

Di Kecamatan Tambaksari yang terpilih menjadi lokasi penelitian lingkungan hunian kumuh, pada tahun 2002 terdapat enam (6) industri besar dan 48 industri sedang yang umumnya bergerak dalam bidang pengolahan tekstil, pakaian jadi dan kulit serta industri

pengolahan makanan dan minuman (Bappeko dan BPS, 2003:265-267). Hanya industri logam dasar yang tidak ditemukan di Kecamatan Tambaksari. Keberadaan industri besar dan sedang ini, disamping industri kecil yang berjumlah 67 industri, telah membuka kesempatan kerja dan berusaha yang cukup luas, baik di sektor industri bersangkutan maupun dampak ikutannya, seperti di sektor perdagangan, jasa dan angkutan. Para pekerja di sektor industri yang sebagian diantaranya adalah migran temporer memerlukan jasa angkutan dan produk perdagangan. Peluang kerja ini kebanyakan diisi pula oleh migran non-pemanen. Fenomena seperti ini cukup banyak ditemukan di lingkungan hunian Gading dan hunian spontan Karang Pilang dan Suko Manunggal.

Dari 44 industri yang terdapat di Kecamatan Karang Pilang, sebagian berada di kelurahan di mana terdapat hunian spontan, yaitu Kelurahan Karang Pilang dan Waru Gunung. Jumlah industri di Kelurahan Karang Pilang sekitar 6 industri besar dan sedang, atau kurang dari separuh jumlah industri besar dan sedang di Kelurahan Waru Gunung (15 industri). Jenis industri bervariasi, antara lain kertas dan karton, plastik, sepatu, sandal, panci, keramik dan minyak goreng. Kebanyakan industri berada dekat dengan Sungai Brantas (disebut juga dengan Kali Surabaya), dimana bantaran kali di wilayah ini merupakan lingkungan hunian spontan. Keadaan ini menggambarkan adanya daya tarik sektor industri terhadap mobilitas penduduk, khususnya yang sifatnya sementara (temporer). Menurut beberapa narasumber, baik dari pihak penduduk asli maupun migran permanen, fenomena migran temporer cenderung semakin berkurang, karena adanya perbaikan sarana-prasarana transportasi antara Kota Surabaya dan daerah *hinterland* yang merupakan daerah asal migran temporer. Selain transportasi umum (bis dan kereta api), transportasi pribadi (terutama sepeda motor yang sangat mudah dibeli dengan cara kredit) juga menjadi penyebab menurunnya arus migrasi temporer. Sebagian dari migran temporer beralih sebagai 'penglaju' (migran ulang-alik). Meskipun demikian, jumlah migran temporer masih cukup banyak, dimana sebagian besar dari mereka bekerja di sektor industri pengolahan sebagai buruh pabrik yang mendapat upah

dengan sistem mingguan. Sektor industri pengolahan yang menjadi daya tarik penting bagi migran temporer juga dijumpai di lokasi penelitian hunian spontan Suko Manunggal. Di wilayah kelurahan ini terdapat sejumlah pabrik yang umumnya bersifat padat karya. Peluang kerja di sektor industri ini dimanfaatkan oleh pendatang temporer sebagai buruh bagian produksi maupun tenaga keamanan.

Fenomena keterlibatan migran temporer dalam sektor industri tampak jelas dari hasil survei yang menunjukkan bahwa kebanyakan responden di bekerja di sektor industri, yaitu 39,0 persen untuk mereka yang tinggal di lingkungan hunian kumuh dan 23,9 persen di hunian spontan. Secara keseluruhan, cukup tingginya responden yang bekerja di sektor industri ini merefleksikan besarnya daya tarik sektor industri pengolahan terhadap mobilitas penduduk temporer.

### *2.3.2. Sektor perdagangan: dominasi pedagang kaki lima*

Selain akses transportasi yang sangat baik dan sektor industri pengolahan yang merupakan daya tarik penting terjadinya mobilitas penduduk menuju Kota Surabaya, kesempatan kerja yang tersedia di sektor perdagangan nampaknya juga menarik migran untuk datang di kota ini. Sektor ini memberikan peluang kerja/usaha yang lebih luas bagi migran temporer yang umumnya memiliki ketrampilan dan pendidikan rendah. Sub-sektor perdagangan kecil yang umumnya termasuk dalam sektor informal adalah sub-sektor yang boleh dikatakan tidak pernah menolak siapapun yang akan terlibat di dalamnya. Sektor ini dicirikan oleh satuan usaha skala kecil dan umumnya merupakan usaha perorangan/keluarga. Karakteristik seperti ini menjadikan sektor informal sebagai lapangan usaha utama bagi mereka (termasuk migran temporer) yang memiliki keterbatasan ketrampilan dan modal. Keadaan seperti ini menyebabkan sektor sub-sektor perdagangan kecil, biasanya pedagang kaki lima menjadi sektor yang menarik bagi calon migran untuk datang ke Kota Surabaya. Dalam konteks yang lebih luas, bekerja di sektor informal yang cenderung didominasi oleh pedagang kaki lima, disingkat dengan PKL, merupakan salah satu bentuk respon migran (disamping penduduk miskin kota lainnya) terhadap ketimpangan pembangunan

desa-kota yang berimplikasi pada terjadinya migrasi desa-kota akibat meningkatnya pengangguran dan angka kemiskinan (Tjiptoherijanto, 1989). Hal yang sama juga telah dikemukakan sebelumnya oleh Manning dan Effendi (1985) yang intinya menyebutkan bahwa perkembangan sektor informal di kota adalah sebagai akibat dari adanya pembangunan yang bias kota.

Berdasarkan data yang tercatat di Bappeko Surabaya, pada tahun 2001, jumlah PKL di Kota Surabaya tercatat sebanyak 8.475 pedagang (Bappeko, 2002:III-10 dan 11). Jumlah PKL terbanyak terdapat di wilayah Surabaya Pusat (2.676 pedagang), tidak berbeda jauh dengan jumlah PKL di wilayah Surabaya Timur (2.556 pedagang), sedang jumlah paling rendah di wilayah Surabaya Barat (272 pedagang). Jumlah PKL kemungkinan akan lebih banyak lagi, karena keberadaan PKL terkadang berpindah tempat, bahkan di lokasi yang sudah dinyatakan steril dari PKL, pada kenyataannya tidak bisa bebas dari PKL. Hal ini karena PKL sering bermain ‘petak umpet’ dengan petugas penertiban, yaitu ketika operasi gencar dilakukan, PKL tidak nampak, tetapi ketika operasi kendur, jalan-jalan kembali dipadati oleh PKL (Kompas Cyber Media, 2003).

Banyaknya PKL di wilayah Surabaya Pusat tersebut kemungkinan besar dipengaruhi oleh faktor ketersediaan fasilitas perdagangan yang juga paling banyak ditemukan di wilayah ini. Meskipun demikian, di beberapa wilayah pinggiran kota (seperti Rungkut dan Tenggilis Mejoyo) yang terletak di wilayah Surabaya Timur juga memiliki jumlah PKL terbanyak ke dua, antara lain karena di wilayah pinggir ini terdapat sarana-prasarana perdagangan cukup banyak. Keberadaan sarana-prasarana perdagangan yang lengkap mempengaruhi aktivitas perdagangan yang juga beragam, mulai dari perdagangan ekspor-impor dan antar pulau (terutama melalui laut) mewarnai aktivitas perdagangan di Kota Surabaya<sup>6</sup> hingga perdagangan skala sangat kecil (seperti PKL). Kondisi ini

---

<sup>6</sup> Beragam komoditi ekspor, misalnya bahan makanan maupun bukan makanan dan juga logam, bahan kimia, tekstil dan kertas, merupakan komoditi ekspor. Negara tujuan ekspor antara lain Jepang, Amerika Serikat, China, Malaysia, Hongkong dan Taiwan.

menggambarkan bahwa perkembangan sektor perdagangan besar dan menengah juga diikuti dengan berkembangnya PKL, meskipun juga tidak terlepas dari kemajuan di sektor lain (antara lain sektor industri pengolahan dan sektor formal lain).

PKL sebagai salah satu jenis pekerjaan utama di sektor informal tampaknya menjadi faktor penarik penting bagi migran temporer. Bahkan, PKL telah menjadi tumpuan kehidupan migran temporer sejak puluhan tahun yang lalu. Hasil studi pada tahun 1986, misalnya, menemukan adanya peran sub-sektor perdagangan kecil yang cukup besar dalam menyerap tenaga kerja pendatang. Lebih dari tiga-per-empat (78,15 persen) pekerja pendatang terserap di sektor ini, dimana mayoritas diantara mereka berasal dari wilayah internal Jawa Timur (Silas, 1996:112).

Keterlibatan migran temporer sebagai PKL tampaknya telah menjadi keinginan sejak di daerah asal. Meskipun tidak ditanyakan dalam survei, wawancara mendalam dengan sejumlah migran temporer yang menjadi sampel penelitian ini dapat menggambarkan bahwa berdagang adalah tujuan utama pergi dari daerah asal menuju Kota Surabaya. Mereka umumnya mendapat informasi tentang peluang usaha perdagangan dari kerabat dan kawan satu daerah asal yang telah bekerja di Surabaya. Melakukan usaha dagang (PKL) di Kota Surabaya dikatakan oleh migran pendahulu sebagai usaha yang tidak sulit dilakukan sepanjang memiliki motivasi kuat untuk berusaha. Selain hanya memerlukan modal kecil, bahkan bisa dibantu oleh kawan/kerabat untuk modal awal, bekerja sebagai PKL juga dapat dilakukan kapan dan di mana saja. Persyaratan yang sangat mudah ini menjadikan migran temporer tertarik untuk melakukan migrasi (sementara/temporer) ke Kota Surabaya dan bekerja sebagai PKL. Hasil survei di lingkungan hunian kumuh Kelurahan Gading, misalnya, memperlihatkan bahwa sebanyak 25,3 persen dan 33,2 persen (berturut-turut di hunian kumuh dan spontan) responden (migran temporer) bekerja sebagai pedagang kecil, umumnya sebagai penjual makanan dan minuman. Temuan survei ini diperjelas dari observasi di lokasi penelitian di lingkungan hunian kumuh, di tingkat kelurahan, dan kecamatan. PKL nampak jelas banyak terdapat di

pinggir-pinggir jalan, mulai dari jalan protokol hingga jalan-jalan kecil di lingkungan permukiman penduduk, di sekitar pusat-pusat kegiatan ekonomi (pasar tradisional dan swalayan, mall, plaza) dan perkantoran.

Temuan tersebut menggambarkan bahwa meskipun pekerjaan sebagai pedagang kaki lima bukanlah merupakan lapangan usaha yang dapat memberikan pendapatan berlebih (karena sifat usahanya berskala kecil) dengan tingkat 'keamanan' berusaha rendah (karena sering menjadi obyek penertiban pemerintah kota terkait dengan pelanggaran lokasi usaha), sektor ini tetap menjadi faktor penarik penting terjadinya pola mobilitas penduduk temporer desa-kota. Dengan demikian, persoalan PKL tidak terlepas dari adanya persoalan keterbatasan kesempatan kerja di daerah asal migran. Keadaan ini merefleksikan adanya hubungan antara mobilitas penduduk desa-kota dan sektor informal.

### **BAB III**

## **MOBILITAS PENDUDUK TEMPORER DI PERMUKIMAN KUMUH:**

### **Daerah Asal, Karakteristik dan Kegiatan Ekonomi di Kota Surabaya**

Mobilitas penduduk menuju daerah perkotaan telah terjadi sejak waktu lama dan dengan arus yang cukup besar. Perpindahan ini terjadi terutama karena terkait dengan ketersediaan kesempatan kerja/usaha yang luas di daerah perkotaan. Banyak studi menyimpulkan bahwa mencari pekerjaan adalah satu faktor utama yang mendorong perpindahan penduduk dari perdesaan ke daerah perkotaan (Hossain, 2001; Todaro, 1997; Wirawan dan Adam, 1997).

Migrasi penduduk menuju kota melibatkan pola migrasi permanen dan non-permanen, dimana masing-masing pola memberikan implikasi di daerah tujuan. Dalam konteksnya dengan migrasi penduduk masuk ke permukiman kumuh, pola non-permanen cenderung terlihat lebih jelas dibandingkan dengan pola migrasi permanen. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, tempat tinggal murah dan kedekatan dengan tempat usaha/kerja merupakan alasan penting yang mempengaruhi arus migrasi pola non-permanen di permukiman kumuh tersebut.

Bab ini mendiskusikan perpindahan penduduk di Kota Surabaya pada umumnya dan permukiman kumuh pada khususnya. Pembahasan berfokus pada daerah asal, karakteristik dan kegiatan ekonomi migran. Sumber data utama adalah rumah tangga migran temporer dan individu-individu yang terpilih sebagai responden penelitian ini, baik dalam pengumpulan data kuantitatif maupun kualitatif. Data sekunder, terutama yang dikeluarkan oleh BPS dan institusi-institusi pemerintah lainnya seperti sektor yang menangani masalah pendudukan juga digunakan untuk memperkuat dan

memperkaya analisis. Disamping melihat kondisi migran temporer secara keseluruhan, pada beberapa aspek juga dilakukan analisa perbandingan antara mereka yang bertempat tinggal di hunian kumuh dengan penghuni hunian spontan.

### **3.1. Pola Mobilitas Penduduk di Kota Surabaya**

Sebagai ibukota Propinsi Jawa Timur dan kota terbesar kedua di Indonesia, Surabaya memiliki daya tarik bagi penduduk dari berbagai daerah, terutama wilayah-wilayah di dalam propinsi ini. Perkembangan sektor industri, dengan berbagai skala, yang antara lain terlihat dari banyaknya pabrik dan industri pengolahan, menjadikan Kota Surabaya sebagai 'gula' yang mengundang 'semut' (baca: angkatan kerja), terutama dari berbagai daerah (pertanian) di wilayah Propinsi Jawa Timur. Namun demikian, sektor industri bukanlah satu-satunya sektor yang mempekerjakan tenaga migran karena cukup banyak juga yang bekerja di sektor jasa dan kegiatan perdagangan, yang mayoritas bersifat informal (Tirtosudarmo, 1997: 141-166). Hal ini menjadikan Surabaya sebagai kota dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi.

Beberapa kota lain, seperti Malang, Pasuruan, Kediri dan Probolinggo, juga memperlihatkan tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi, namun angkanya masih lebih kecil dibandingkan dengan Surabaya (Tirtosudarmo, 1997: 141-166). Migrasi masuk ditengarai memainkan peran penting dalam mempengaruhi tingginya laju pertumbuhan penduduk kota ini. Pada tahun 2000, diantara semua kota di Jawa Timur, Kota Surabaya memiliki penduduk migran seumur hidup terbesar, yaitu 42,1 persen dari jumlah seluruh penduduk (Tabel 3.1). Paling tingginya migran seumur hidup di Kota Surabaya kemungkinan karena kota ini menjadi daerah tumpuan untuk mencari nafkah bagi penduduk dari daerah-daerah di sekitarnya, dan Propinsi Jawa Timur pada umumnya. Bagi sebagian penduduk perdesaan di kabupaten-kabupaten sekitar Surabaya (terutama yang tidak mempunyai lahan pertanian atau berlahan sempit), bekerja di Surabaya merupakan pilihan populer di saat sektor pertanian tidak lagi menjanjikan pendapatan untuk menunjang

kehidupan mereka. Ditambah dengan terbatasnya kesempatan kerja di luar sektor pertanian, motivasi untuk datang dan mencari pekerjaan ke Surabaya menjadi semakin kuat.

Tabel 3.1. Migran Seumur Hidup di Beberapa Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur (Persentase)

<i>Kota</i>	<i>Migran Seumur Hidup</i>
Surabaya	42,1
Kediri	25,0
Blitar	24,9
Malang	32,7
Probolinggo	19,5
Pasuruan	25,0
Mojokerto	33,3
Madiun	31,2

Sumber: Diolah dari BPS, 2001. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 2000.

Selain alasan di atas, beberapa faktor lain juga memberikan kontribusi terhadap kedatangan migran ke Kota Surabaya. Perkembangan Kota Surabaya, baik dari segi ekonomi maupun bidang-bidang lain, sebagaimana yang terjadi pada kota besar umumnya, merupakan salah satu penarik migrasi. Tersedianya fasilitas pendidikan sampai ke tingkat perguruan tinggi, baik yang dimiliki oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga swasta, menarik pelajar dari berbagai daerah, terutama dalam wilayah Propinsi Jawa Timur untuk datang dan melanjutkan pendidikan di kota ini. Terlepas dari berbagai alasan tersebut, satu hal yang tidak kecil perannya dalam menarik kedatangan migran adalah masih longgarnya persyaratan (administrasi kependudukan) untuk masuk Kota Surabaya (Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, 2004b). Berbeda dengan DKI Jakarta yang telah memberlakukan kebijakan pintu tertutup secara tegas, di Kota Surabaya sampai saat

ini belum ada persyaratan 'ketat' yang diberlakukan oleh pemerintah kota untuk menyaring mereka yang masuk.

Persyaratan yang ditetapkan untuk menjadi penduduk Kota Surabaya meliputi: (1) surat pindah dari daerah asal yang ditandatangani oleh camat, (2) SKKB (Surat Keterangan Berkelakuan Baik) atau SKCK (Surat Keterangan Catatan Kepolisian) bagi mereka yang sudah berusia 17 tahun, (3) jaminan pekerjaan dan (4) jaminan tempat tinggal resmi. Bagi mereka yang bekerja di sektor informal, jaminan pekerjaan ini bisa diganti dengan surat keterangan dari RT, RW dan Lurah. Dua persyaratan terakhir ini merupakan cerminan betapa mudahnya pindah dan menjadi penduduk Surabaya. Meski tanpa surat jaminan pekerjaan, seseorang dapat mengaku mempunyai pekerjaan di sektor informal, sehingga dengan mudah bisa memenuhi persyaratan untuk menjadi penduduk tetap kota ini. Selanjutnya, alasan kebebasan setiap warga negara untuk datang dan pindah ke daerah mana pun di wilayah Indonesia menjadi salah satu pertimbangan pemerintah daerah untuk tidak 'melarang' pendatang ke Kota Surabaya.<sup>7</sup>

Selanjutnya, sanksi yang tidak tegas bagi para pelanggar aturan kependudukan juga mempunyai peran penting yang menyebabkan semakin banyaknya pendatang ke kota ini. Salah seorang ketua RW yang menjadi narasumber di Kecamatan Tambaksari yang dipilih sebagai lokasi penelitian ini mengemukakan bahwa aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, misalnya keharusan memiliki kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) jarang (untuk tidak mengatakan tidak pernah) dilaksanakan dengan

---

<sup>7</sup> Dalam wawancara mendalam yang dilakukan pada tanggal 14 Juli 2004, salah seorang pejabat yang berwenang dalam urusan kependudukan mengatakan bahwa pemerintah kota berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Jika memberlakukan aturan yang ketat ada kemungkinan dikatakan melanggar HAM karena siapa pun mempunyai hak untuk datang ke semua daerah di wilayah Indonesia. Dalam era reformasi ini, semua orang bebas mengekspresikan pendapat, sehingga pemerintah daerah dituntut untuk bertindak dengan hati-hati dalam mengeluarkan kebijakan. Meskipun demikian, Pemerintah Kota Surabaya saat ini sedang merencanakan untuk menetapkan beberapa aturan berkaitan dengan penduduk pendatang.

tegas. Tidak ada sanksi dari pemerintah bagi mereka yang tidak mematuhi ketentuan yang berlaku. Akibatnya, banyak pendatang non-permanen yang tidak memiliki KIPEM, karena tanpa kartu identitas sementara yang berlaku di Kota Surabaya pun, mereka dengan mudahnya bisa datang dan mencari nafkah di kota ini.

Dari seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur, Nganjuk merupakan daerah penyumbang migran terbesar di Kota Surabaya. Berada pada urutan kedua adalah Kabupaten Bangkalan, diikuti oleh kabupaten-kabupaten Lamongan, Jombang dan Sampang. Data statistik memperlihatkan bahwa sebanyak 77.858 orang (7,1 persen) dari seluruh migran seumur hidup di Kota Surabaya pada tahun 2000 (1.095.152 orang) adalah migran dari Kabupaten Nganjuk (BPS, 2001). Migran asal Bangkalan yang tercatat sebagai penduduk Surabaya pada tahun yang sama sebanyak 73.156 orang (6,7 persen dari jumlah migran seumur hidup). Selanjutnya, 72.724 orang, 61.277 orang dan 59.023 orang migran, masing-masing berasal dari Lamongan, Jombang dan Sampang. Data ini semakin menguatkan argumen bahwa penduduk asal daerah perdesaan mendominasi migran yang tinggal di Surabaya, mengingat kelima daerah tersebut termasuk wilayah administratif kabupaten.

Jika dilihat menurut daerah asal, mayoritas pendatang di Surabaya berasal dari wilayah perdesaan. Hal ini terlihat dari dominasi mereka yang berasal dari berbagai daerah dalam wilayah administratif kabupaten dan sebaliknya, lebih sedikit migran yang berasal dari daerah administratif kota<sup>8</sup>. Mengingat sebagian besar wilayah kabupaten termasuk kategori perdesaan, maka dapat dikatakan bahwa sebagian besar migran dari daerah ini berasal dari desa. Sebaliknya, 'kota' tidak mempunyai wilayah perdesaan, sehingga semua migran asal 'kota' adalah mereka yang melakukan perpindahan dari daerah perkotaan ke Surabaya. Hasil Sensus Penduduk 2000 menunjukkan bahwa sebanyak 72,3 persen migran

---

<sup>8</sup> Kota di sini bukan dimaksudkan untuk kategori yang membedakannya dari desa. Kota dimaksudkan untuk menyatakan bentuk wilayah administratif selain kabupaten (sebelum otonomi daerah kota dikenal dengan sebutan kodya/kotamadya).

seumur hidup di Surabaya berasal dari daerah yang termasuk kategori administratif kabupaten (dihitung dari BPS, 2002). Sumber data yang sama juga menunjukkan sebanyak 53,2 persen migran risen berasal dari daerah perdesaan. Keadaan ini telah terjadi sejak waktu lama. Studi yang dilakukan oleh Bandiyono dan Alihar (1986: 169-299) pada tahun 1979-1985 menemukan bahwa 38,0 persen migran yang tinggal di Surabaya berasal dari daerah perdesaan. Hanya sebanyak 19,0 persen berasal dari kota berskala sedang dan 13,0 persen dari kota kecil. Selanjutnya, 30,0 persen dari mereka berasal dari berbagai daerah di luar Jawa Timur dan diperkirakan sebagian diantaranya juga berasal dari daerah perdesaan (karena bagi migran asal luar Jawa Timur informasi mengenai kategori daerah asal tidak digali lebih dalam). Berbagai studi yang telah dilakukan sebelumnya juga menemukan bahwa persentase terbesar dari migran di Kota Surabaya berasal dari daerah-daerah perdesaan (McCutcheon, 1977; Steele, 1980, dikutip dari Tirtosudarmo, 1997).

Sebagian pendatang di Kota Surabaya adalah migran permanen karena mereka berkeinginan untuk menetap di kota ini. Untuk itu mereka mengurus administrasi kependudukan dan memenuhi persyaratan sebagai penduduk tetap, antara lain kepemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk). Sebagian lainnya termasuk kategori migran temporer karena tidak berniat untuk menetap selamanya di Surabaya. Diperkirakan jumlah penduduk tidak tetap/migran temporer yang belum tercatat adalah lebih dari separuh jumlah penduduk tetap kota ini. Sampai akhir tahun 2003 penduduk tetap kota ini berjumlah 2.659.566 orang, sedangkan penduduk tidak tetap yang belum tercatat sebanyak 1.500.000 orang (Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, 2004a). Kelompok pendatang ini pada umumnya masih memegang identitas kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah di daerah asalnya. Jika KTP daerah asal habis masa berlakunya, mereka memperpanjang lagi, sehingga walaupun sudah berpuluh tahun tinggal di Kota Surabaya, mereka tetap menggunakan KTP daerah asal sebagai kartu identitas.

Hampir sepertiga (30,0 persen) dari penduduk tidak tetap yang belum tercatat ini adalah pembantu rumah tangga. Selanjutnya, pekerja seks komersial (PSK), buruh pabrik dan pedagang kaki lima (masing-masing sebanyak 2,2 persen, 2,0 persen dan 1,7 persen secara berturut-turut) juga termasuk dalam kelompok ini (Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, 2004a). Meskipun mencari pekerjaan merupakan tujuan utama kedatangan migran ke Surabaya, sebagian pendatang tidak bekerja (melakukan kegiatan ekonomi) di kota ini. Mereka adalah pelajar, gelandangan dan pengemis serta anak jalanan (masing-masing sebanyak 3.000 orang, 6.775 dan 1004 orang secara berturut-turut) (Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, 2004a). Kenyataan ini mencerminkan bahwa tidak hanya karena kesempatan kerja yang lebih luas, kedatangan migran ke Surabaya juga disebabkan karena perkembangan kota serta ketersediaan pelayanan sosial seperti fasilitas pendidikan.

Migran temporer tinggal menyebar di berbagai wilayah Kota Surabaya. Sebagian diantara mereka menjadi penghuni lokasi hunian kumuh yang terdapat di areal permukiman, sementara itu tidak sedikit pula yang menempati hunian spontan. Hunian spontan banyak ditemukan di daerah bantaran sungai (stren kali) serta dalam skala yang lebih kecil terdapat di pinggiran rel kereta api dan berbagai tempat yang peruntukan lahannya bukan untuk bangunan (Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, 2004).

Kondisi yang ditemukan di Surabaya tidak berbeda dengan di kota-kota tujuan migrasi desa-kota di berbagai negara. Studi-studi mengenai migrasi penduduk ke perkotaan yang telah dilakukan di berbagai negara seperti China dan Bangladesh menemukan faktor-faktor yang menyebabkan migran memilih tinggal di kawasan permukiman tersebut. Salah satu diantaranya adalah keinginan untuk meminimalisasi pengeluaran di kota karena sebagian penghasilan yang diperoleh digunakan di daerah asal (Gilbert & Gugler, 1996; Anh, 2003:10). Hal ini karena biaya yang dibutuhkan untuk tinggal di kawasan permukiman kumuh lebih rendah dibandingkan dengan tempat tinggal di lingkungan bukan permukiman kumuh. Selanjutnya,

terbatasnya kemampuan ekonomi juga menjadi penyebab sebagian migran memilih tinggal di lokasi permukiman kumuh.

Pekerja pabrik, baik buruh tetap maupun buruh lepas, mereka yang melakukan usaha di sektor informal (misalnya pedagang makanan keliling atau pengumpul barang bekas) pada umumnya memilih tinggal di permukiman kumuh. Jenis hunian yang ditempati bervariasi, mulai dari rumah yang dibangun terpisah dari rumah lain (satu rumah dalam satu persil tanah) sampai pada rumah-rumah petak yang dibangun lebih dari satu rumah dalam satu persil tanah. Hunian tersebut ditempati melalui berbagai cara, antara lain dengan mengontrak untuk jangka waktu tertentu (minimal satu tahun) atau menyewa dengan sistem sewa bulanan.

### **3.2. Wilayah Sekitar Surabaya: Penyumbang utama migran temporer**

Diskusi pada bagian ini berfokus pada responden yang terpilih sebagai sampel dalam penelitian ini. Di daerah hunian kumuh dan hunian spontan masing-masing dipilih 400 rumah tangga (RT) sebagai responden. Dari seluruh rumah tangga di hunian kumuh, terdapat 1049 orang anggotanya yang berstatus migran temporer. Selanjutnya, mereka yang termasuk kategori migran temporer di semua rumah tangga terpilih di lokasi hunian spontan berjumlah 1028 orang. Untuk beberapa isu, misalnya lama tinggal di Surabaya serta kepemilikan KTP Surabaya, data yang digunakan bersumber dari satu orang individu terpilih pada setiap rumah tangga, yaitu sebanyak 336 orang di lokasi hunian kumuh dan 389 orang di hunian spontan.

Seperti fenomena migrasi masuk Kota Surabaya pada umumnya, mayoritas migran temporer yang menjadi responden penelitian ini berasal dari daerah-daerah di wilayah Propinsi Jawa Timur pada umumnya dan sekitar Kota Surabaya pada khususnya. Dengan asumsi bahwa daerah asal adalah daerah tempat kelahiran mereka, survei ini mendapatkan sekitar sepertiga migran temporer berasal dari daerah-daerah yang melingkari Surabaya, yaitu daerah yang termasuk wilayah '*Gerbangkertosusila*' (Gersik, Bangkalan,

Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan). Keadaan ini ditemukan baik pada lokasi hunian kumuh maupun hunian spontan. Selanjutnya, daerah-daerah lain di wilayah Propinsi Jawa Timur juga mempunyai peran cukup berarti dalam mengirim migran temporer ke Kota Surabaya. Bahkan lebih dari separuh migran temporer yang tinggal di hunian spontan berasal dari wilayah Propinsi Jawa Timur selain daerah *Gerbangkertosusila* (lihat Tabel 3.2).

Tabel. 3.2. Distribusi Responden Individu Menurut Kabupaten Tempat Lahir dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Kabupaten Tempat Lahir</i>	<i>Tipe Hunian</i>		<i>Total</i>
	<i>Hunian Kumuh</i>	<i>Hunian Spontan</i>	
Gresik	3,5	1,7	2,6
Bangkalan	6,9	13,7	10,3
Mojokerto	3,0	2,8	2,9
Sidoarjo	1,1	2,8	2,0
Lamongan	22,9	10,8	16,9
Sampang, Pamekasan, Sumenep	6,4	11,7	9,0
Kabupaten lain di Jawa Timur	39,4	48,0	43,7
Kabupaten lain di luar Jawa Timur	16,9	8,5	12,7
Jumlah (N)	100,0 (1049)	100,0 (1028)	100,0 (2077)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005

Jika ditelaah lebih lanjut, terdapat kecenderungan yang sama antara hasil survei pada migran temporer di hunian spontan dengan hasil Sensus Penduduk Tahun 2000. Kesamaan tersebut adalah pada lima daerah asal yang dominan, yaitu Kabupaten Bangkalan, Lamongan, Sampang, Jombang dan Nganjuk. Selanjutnya, untuk mereka yang tinggal di lokasi hunian kumuh, kecuali Nganjuk, keempat kabupaten lainnya merupakan daerah asal yang dominan. Kemungkinan besar perbedaan ini terjadi akibat jumlah lokasi hunian spontan yang lebih banyak, sehingga mencerminkan daerah asal yang juga lebih variatif. Sementara itu, hanya satu lokasi hunian kumuh yang menjadi sampel penelitian ini. Karena adanya kecenderungan

dominasi daerah asal migran temporer pada suatu lingkungan hunian kumuh atau hunian spontan tertentu, maka tidak mengherankan jika daerah asal penduduk migran temporer di lokasi hunian kumuh berbeda dengan Kota Surabaya secara keseluruhan.

Temuan penelitian ini mempunyai pola yang hampir sama dengan penelitian-penelitian yang pernah dilakukan di lokasi hunian spontan. Dinas Permukiman Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur (2002), umpamanya, dalam penelitiannya di beberapa daerah stren kali menemukan bahwa lima daerah penyumbang penghuni terbesar di lokasi tersebut adalah Kabupaten Bangkalan, Kediri, Sampang, Sidoarjo dan Jombang. Data ini semakin jelas memperlihatkan bahwa daerah-daerah di sekitar Kota Surabaya merupakan penyumbang migran temporer yang dominan untuk kota terbesar nomor dua di Indonesia ini.

Mayoritas migran temporer yang menjadi responden dalam survei ini berasal dari daerah perdesaan. Pada hunian kumuh, sebanyak 95,0 persen migran temporer berasal dari desa, sebaliknya hanya 5,0 persen yang dari perkotaan. Hal yang sama juga ditemukan pada hunian spontan dengan perbandingan persentase sekitar 95:5 untuk perdesaan dan perkotaan. Kenyataan ini tidak berbeda dengan migran masuk Kota Surabaya pada umumnya, sebagaimana telah didiskusikan sebelumnya.

Kebanyakan migran temporer, terutama yang dimotivasi oleh alasan untuk mencari pekerjaan, melakukan perpindahan melalui perantara teman atau kerabat yang sebelumnya sudah tinggal di Kota Surabaya. Tidak jarang pula mereka datang bersama-sama dan menempati tempat tinggal yang sama dan bahkan juga melakukan pekerjaan yang sama. Salah seorang narasumber di Kecamatan Tambaksari yang bekerja sebagai penjahit tas mengatakan bahwa kedatangannya ke Surabaya pertama kali pada tahun 1992 bersama dengan beberapa teman sedesa. Di Surabaya, mereka bekerja di tempat yang sama dan menempati tempat tinggal yang disediakan oleh pemilik usaha tempat mereka bekerja. Setelah beberapa tahun bekerja dan teman-temannya tidak lagi bekerja di tempat yang sama,

yang bersangkutan mengontrak rumah sendiri karena pemilik usaha tidak menyediakan tempat tinggal.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, fenomena migrasi temporer ini telah terjadi sejak waktu lama. Wawancara mendalam dengan beberapa narasumber di lokasi penelitian mendapatkan bahwa banyak migran temporer telah tinggal di Surabaya selama lebih dari sepuluh tahun dan bahkan ada yang lebih dari 20 tahun. Sebagai contoh, seorang migran temporer yang bekerja sebagai tukang becak dan juga pengumpul barang-barang bekas (diwawancarai di lokasi hunian spontan di Kecamatan Suko Manunggal) telah tinggal di Surabaya bersama keluarganya sejak awal tahun 1970-an. Data pada Tabel 3.3 memperlihatkan distribusi responden berdasarkan lama tinggal di Kota Surabaya. Membandingkan responden di kedua tipe permukiman tersebut, terlihat bahwa proporsi mereka yang telah tinggal selama lebih dari sepuluh tahun lebih besar di lokasi hunian spontan daripada di lokasi hunian kumuh. Lebih rendahnya biaya tempat tinggal di lokasi hunian spontan dibandingkan dengan hunian kumuh menyebabkan lebih banyak pendatang baru di Kota Surabaya, termasuk migran temporer memilih tinggal di hunian spontan. Dengan hanya menimbun tanah dan kemudian mendirikan bangunan di atasnya atau membangun 'rumah' di atas selokan, seperti yang dilakukan oleh migran temporer di lokasi hunian kumuh di Kecamatan Sukomanunggal, mereka sudah bisa memiliki tempat tinggal. Hal yang sama juga dilakukan oleh mereka yang menempati bantaran kali seperti di Kelurahan Karang Pilang.

Tabel 3.3 Distribusi Responden Individu<sup>9</sup> Menurut Lama Tinggal di Surabaya dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Lama Tinggal di Surabaya (tahun)</i>	<i>Tipe Hunian</i>		<i>Total</i>
	<i>Hunian Kumuh</i>	<i>Hunian Spontan</i>	
< 1	(3)	3,6	2,4
1-4	34,2	25,4	29,5
5-9	31,2	22,9	26,7
>= 10	33,6	48,1	41,4
Jumlah	100,0	100,0	100,0
(N)	(336)	(389)	(719)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005

Catatan: ( ) angka absolut, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Berbagai alasan melatarbelakangi kedatangan migran temporer ke Kota Surabaya. Diantara semua alasan tersebut, keterbatasan kesempatan ekonomi di daerah asal dan sebaliknya peluang usaha tersedia lebih luas di Kota Surabaya, merupakan faktor utama penyebab banyaknya migran temporer mengadu nasib di kota ini. Khusus untuk daerah perdesaan, keterbatasan kesempatan ekonomi ini lebih dirasakan karena selain di sektor pertanian, peluang kerja di sektor lain sangat terbatas. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika lebih banyak penduduk perdesaan yang melakukan perpindahan ke Surabaya dibandingkan dengan mereka yang berasal dari perkotaan. Pernyataan beberapa orang narasumber yang diwawancarai dalam penelitian mendukung argumen ini.

“Surabaya ini bercahaya, bersinar. Kalau ibarat ‘laron’, pasti mencari cahaya. Orang tahunya di Surabaya mudah mencari kerja karena banyak yang bisa dikerjakan. Datang Surabaya, jual makanan laku sebab ramai, banyak yang mau beli”. (laki-laki berumur lebih dari 50 tahun, sudah lebih dari 20 tahun mencari nafkah di Surabaya)

<sup>9</sup> Kelompok responden ini adalah individu terpilih (migran temporer yang bekerja) dalam setiap rumah tangga yang menjadi sampel penelitian.

“Kalau di desa punya sawah *ya nggak* ke sini (Surabaya). Yang *nggak* punya modal *ya* paling gampang *ya gitu* (maksudnya jualan makanan keliling dengan gerobak). Gampang cari uang, sedikit-sedikit tapi gampang, *kan* modal *nggak* punya *mas*, punyanya sedikit-sedikit”. (laki-laki pedagang makanan keliling berusia pertengahan 50 tahun)

“Di desa tidak ada pekerjaan, sedang tanah pertanian tidak memberikan hasil yang bagus. Teman bilang begini. ‘ayo kerja di roti goreng, tapi penghasilan sedikit’. Saya ikut teman itu dan saya belajar *dikit-dikit* untuk buat roti goreng”. (laki-laki, telah 25 tahun mencari nafkah di Surabaya sebagai tukang masak di tempat pembuatan roti goreng)

“Ke Surabaya itu mau cari uang *mbak* soalnya saya itu orang tani tu *ndak* ada hasilnya. Tani cukup buat makan sehari-hari. Terus penghasilannya kurang *gitu lha mbak*. Sulit *koyo ngene*, dulu *kan* tani satu tahun sekali panennya itu”. (laki-laki pekerja salah satu pabrik keramik di Kecamatan Karang Pilang).”

Selain ketersediaan kesempatan ekonomi yang lebih besar di Kota Surabaya daripada di daerah asal, jarak yang relatif dekat, ditunjang dengan lancarnya transportasi menuju ibukota Propinsi Jawa Timur ini memudahkan penduduk yang berasal dari daerah-daerah tersebut untuk bermigrasi ke Surabaya. Dalam waktu sekitar satu jam dari Lamongan, misalnya, Surabaya dapat dicapai dengan menggunakan kendaraan umum. Biaya transportasi dari daerah asal yang relatif murah juga mempengaruhi besarnya jumlah migran dari daerah-daerah Gerbangkertosusila yang tinggal di Kota Surabaya. Wawancara dengan salah seorang narasumber, seorang laki-laki setengah baya asal Lamongan yang bekerja sebagai pedagang makanan keliling berikut ini memperkuat argumen di atas.

“Kalau saya murah, *mas*. (Rp.) 7.000,- sudah sampai di desa. Kalau mau jalan *ya* (Rp.) 5.000,-. Kalau saya dari sini naik ke Krampung, WK (*kode untuk jurusan kendaraan*

*angkutan kota*), jurusan Wilangun, nanti naik colt menuju ke kampung”.

### **3.3. Pelaku Migrasi Temporer: Karakteristik sosial demografi**

Penduduk migran temporer yang tinggal di Surabaya bersifat heterogen, dilihat dari latar belakang etnis, daerah asal dan struktur sosial-ekonomi. Namun demikian, etnis yang dominan adalah Jawa (berasal dari kabupaten-kabupaten di wilayah Propinsi Jawa Timur). Setelah Jawa, etnis yang dominan adalah Madura yang pada umumnya menempati wilayah Kota Surabaya bagian Utara. Pada bagian ini dikemukakan gambaran mengenai kondisi sosial demografi migran (dan keluarganya) yang menjadi responden dalam penelitian. Gambaran ini sangat diperlukan dalam pengelolaan migran temporer, agar berbagai program dan kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan karakteristik mereka. Uraian mencakup kondisi responden, baik pada tingkat keluarga maupun individu.

#### *3.3.1. Karakteristik Pelaku Migrasi di Tingkat Keluarga*

Menurut para pakar Antropologi, keluarga adalah kelompok orang yang terikat oleh hubungan perkawinan dan hubungan darah dan yang biasanya disebut sebagai kelompok kekerabatan. Secara garis besar, keluarga dapat dibedakan menjadi keluarga batih dan keluarga luas. Keluarga batih adalah kelompok kekerabatan yang terkecil, terdiri atas ayah, ibu, dan anak-anak yang belum menikah. Adapun keluarga luas dimaksudkan untuk keluarga yang beranggotakan lebih dari satu keluarga batih, misalnya anak yang sudah menikah tinggal bersama dengan orang tua, atau sebaliknya. Mereka menempati rumah yang sama atau tinggal dalam satu pekarangan. Kesatuan sosial ini sering merupakan suatu rumah tangga (Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1979: 87). Selain itu, keluarga luas yang masih nampak di Indonesia, digambarkan seperti mereka yang tinggal di rumah panjang pada etnis Dayak atau mereka yang tinggal di lingkungan Honai pada etnis Dani.

Dalam tulisan ini, gambaran mengenai responden di tingkat keluarga hanya difokuskan pada tipe keluarga. Tipe keluarga dibedakan menjadi tiga (3), yaitu keluarga tunggal, keluarga batih dan keluarga batih yang diperluas. Keluarga tunggal dimaksudkan untuk rumah tangga yang hanya beranggotakan satu orang, pada umumnya adalah migran laki-laki yang datang ke Surabaya dengan tujuan mencari nafkah. Keluarga batih adalah keluarga yang terdiri dari kepala keluarga dan atau pasangannya (orang tua) dengan anak-anak kandung mereka yang belum menikah. Selanjutnya, keluarga batih diperluas adalah keluarga yang mempunyai variasi anggota rumah tangga berdasarkan hubungan dengan kepala keluarga. Keluarga batih diperluas bisa terdiri dari (1) kepala keluarga dan pasangannya atau orang tua dengan anak-anak kandung ditambah dengan anggota lainnya, baik yang mempunyai hubungan keluarga maupun tidak, dan (2) beberapa orang yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan tinggal dalam satu tempat tinggal. Termasuk dalam tipe keluarga terakhir ini antara lain beberapa migran laki-laki yang datang sendiri dan bersama-sama menempati suatu rumah/hunian.

Survei yang dilakukan terhadap sekitar 900 rumah tangga terpilih di lokasi hunian kumuh dan hunian spontan menemukan bahwa proporsi terbesar dari migran temporer di lokasi hunian kumuh tinggal dalam keluarga batih, diikuti oleh keluarga luas dan keluarga tunggal (lihat Tabel. 3.4). Hal ini dapat dimaklumi mengingat ada kecenderungan pasangan suami isteri yang bermigrasi ke Surabaya untuk mencari nafkah hanya diikuti oleh anak-anak mereka yang masih kecil dan belum bersekolah. Anak-anak mereka yang lebih besar, terutama setelah menginjak SD atau lebih tinggi ditinggalkan di daerah asal dengan berbagai pertimbangan. Salah satu diantaranya adalah lebih murah biaya pendidikan di daerah asal dibandingkan dengan di Kota Surabaya. Jumlah anak yang sedikit memungkinkan mereka untuk menyewa tempat tinggal berukuran kecil dengan harga sewa yang murah. Hal ini merupakan salah satu siasat untuk meminimalisir biaya hidup selama tinggal di kota.

Selanjutnya, cukup besarnya proporsi keluarga batih yang diperluas, antara lain disebabkan oleh banyaknya penduduk laki-laki

dari berbagai daerah, termasuk dari perdesaan di wilayah Jawa Timur yang datang ke Surabaya untuk bekerja. Mereka bermigrasi sendiri, tanpa diikuti oleh anggota rumah tangga. Untuk memperkecil pengeluaran, khususnya untuk biaya tempat tinggal, mereka biasanya memilih tinggal bersama-sama dengan orang lain, terutama dengan sesama migran yang juga datang sendiri, baik yang berasal dari daerah yang sama maupun dari daerah lain. Strategi ini dilakukan dengan cara menyewa satu tempat hunian (sering berupa rumah berukuran sempit, yang di lokasi penelitian dikenal dengan sebutan “rumah kotak”) bersama dengan beberapa orang. Di salah satu lokasi penelitian di Kelurahan Tambaksari ditemukan “rumah kotak” dengan ukuran sekitar 5 meter persegi ditempati oleh 5 sampai 6 orang. Seringkali mereka yang tinggal bersama dalam satu hunian tersebut mempunyai jam kerja yang berbeda, misalnya buruh pabrik yang bekerja pada siang hari, sementara pedagang makanan keliling berjualan pada malam hari. Dengan demikian, hunian yang ditempati tidak dirasa sempit karena ditempati secara bergantian pada siang dan malam hari oleh para penghuninya.

Migran yang tinggal dalam keluarga tunggal kebanyakan adalah mereka yang menyewa dan menempati “rumah kotak” sendiri. Hal ini diketahui ketika siang hari pada jam kerja “rumah kotak” tersebut terkunci dan baru terlihat terbuka kembali setelah penghuninya pulang dari tempat kerja pada sore hari. Sebagian dari mereka belum menikah, sehingga beban tanggungan relatif lebih kecil dibandingkan dengan mereka yang sudah berumah tangga, yang menanggung kehidupan seluruh anggota rumah tangga. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika mereka “mampu” menyewa tempat tinggal sendiri.

Tabel 3.4. Distribusi Responden Individu Menurut Tipe Keluarga dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Tipe Keluarga</i>	<i>Tipe Hunian</i>		<i>Total</i>
	<i>Hunian Kumuh</i>	<i>Hunian Spontan</i>	
Keluarga tunggal	2,7	10,1	6,3
Keluarga batih	47,7	70,2	58,8
Keluarga batih diperluas	49,8	19,6	34,9
Jumlah (N)	100,0 (1049)	100,0 (1028)	100,0 (2077)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Membandingkan karakteristik responden dengan dua tipe hunian yang berbeda, terlihat bahwa proporsi keluarga tunggal dan keluarga batih lebih besar di hunian spontan daripada di hunian kumuh. Hal ini mudah dipahami mengingat lebih banyak migran temporer di hunian spontan yang telah tinggal di Surabaya dalam waktu lama (10 tahun atau lebih). Hal ini memungkinkan kehidupan mereka menjadi lebih “mapan”, sehingga mereka memilih untuk tinggal sendiri, baik dalam keluarga tunggal maupun keluarga batih. Karena kondisi itu pula, mereka tidak memilih untuk tinggal bersama-sama dengan orang lain, yang dalam pembahasan sebelumnya diasumsikan sebagai strategi untuk menekan pengeluaran.

### 3.3.2. *Karakteristik Pelaku Migrasi di Tingkat Individu*

Analisis mengenai karakteristik pelaku migrasi di tingkat individu berbasis pada data semua anggota rumah tangga sampel penelitian yang berstatus migran temporer. Karakteristik individu migran dilihat dari variabel-variabel sosial demografi seperti jenis kelamin, umur, tingkat pendidikan. Selain itu, gambaran mengenai karakteristik sosial ekonomi migran juga akan diuraikan, dengan menggunakan data tentang kegiatan utama selama seminggu sebelum penelitian dilakukan.

### Umur produktif dan laki-laki: ciri menonjol dari pelaku mobilitas penduduk temporer

Data pada Tabel 3.5 menyajikan karakteristik responden menurut kelompok umur dan jenis kelamin. Dari data tersebut terlihat bahwa persentase terbesar adalah mereka yang berada dalam usia produktif (15-64 tahun). Proporsi kedua terbesar adalah mereka yang berusia muda (0-14 tahun), diikuti oleh migran yang berusia lanjut (65 tahun dan lebih). Pola ini ditemukan pada semua responden di kedua tipe hunian. Tingginya persentase responden yang berada pada kelompok usia produktif menggambarkan adanya selektivitas migrasi berdasarkan umur, dimana pelaku migrasi cenderung berusia muda. Keadaan ini juga terkait erat dengan tujuan migran melakukan perpindahan. Karena tujuan utama kedatangan migran di Kota Surabaya adalah untuk mencari pekerjaan, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, maka mudah dimengerti jika penduduk usia produktif mendominasi jumlah migran temporer.

Selanjutnya, paling kecilnya persentase penduduk lanjut usia diantara responden juga berhubungan erat dengan tujuan kedatangan migran ke Surabaya. Dengan tujuan utama untuk mencari pekerjaan, maka setelah mencapai usia non-produktif kemampuan untuk bekerja semakin menurun. Sebagian besar diantara mereka memilih untuk pulang ke daerah asal ketika tidak mampu lagi bekerja. Apalagi jika anak-anak yang ditinggal di desa sudah bisa hidup mandiri dan tidak lagi menggantungkan hidup pada orang tua. Pernyataan salah seorang narasumber (pedagang makanan keliling asal Lamongan) yang diwawancarai di lokasi penelitian mendukung argumen ini.

“Nanti kalau sudah pensiun saya *ya* pulang ke kampung. *Ngapain* di Surabaya kalau *gak* kerja. ... Pensiun itu biasanya *ya* kalau anak sudah jadi, sudah besar dan cukup. Yang *mensiun* itu *kan* biasanya dari anak. ‘Pak, *ndak* usah ke Surabaya, ikut saya *aja*’. Ikut sama anak, *momong-momong putu*”.

Tabel 3.5. Distribusi Responden Individu Menurut Kelompok Umur, Jenis Kelamin dan Tipe Hunian (Persentase)

Umur (tahun)	Tipe Hunian		Total
	Hunian Kumuh	Hunian Spontan	
0-14	20,2	18,5	19,4
15-64	79,2	80,1	79,6
>= 65	(6)	1,5	1,0
Jumlah	99,4	100,0	100,0
(N)	(1049)	(1028)	(2077)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase.

Berdasarkan jenis kelamin, komposisi migran memperlihatkan kecenderungan yang sama dengan karakteristik pelaku migrasi pada umumnya. Persentase migran laki-laki lebih besar daripada migran perempuan, seperti yang diperlihatkan oleh data pada Tabel 3.6. Selektivitas migran, dimana laki-laki lebih cenderung melakukan mobilitas dibandingkan dengan perempuan terlihat pada responden di daerah penelitian, meskipun perbedaannya tidak sangat mencolok. Jika dikaitkan dengan tipe keluarga, terutama dikalangan responden yang tinggal di hunian kumuh, data ini terlihat saling mendukung. Banyaknya keluarga batih yang diperluas kemungkinan disebabkan oleh banyaknya laki-laki yang bermigrasi ke Kota Surabaya tanpa membawa anggota keluarga mereka.

Tabel 3.6. Distribusi Responden Individu Menurut Jenis Kelamin dan Tipe Hunian (Persentase)

Jenis Kelamin	Tipe Hunian		Total
	Hunian Kumuh	Hunian Spontan	
Laki-laki	53,1	54,4	53,7
Perempuan	46,9	45,6	46,3
Jumlah	100,0	100,0	100,0
(N)	(1049)	(1028)	(2077)
<b>Sex ratio</b>	113,2	119,2	116,1

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

### Tingkat pendidikan: hanya sepertiga yang berpendidikan lanjutan ke atas

Tingkat pendidikan merupakan salah satu indikator untuk melihat kualitas penduduk. Semakin tinggi tingkat pendidikan, kualitas penduduk semakin baik. Secara umum dapat dikatakan bahwa responden berpendidikan rendah, terlihat dari sekitar 65 persen dari mereka hanya tamat SD dan di bawahnya (lihat Tabel 3.7). Temuan ini mendukung pendapat Vedeld dan A. Siddham (2001) yang menyatakan bahwa lingkungan permukiman kumuh cenderung dihuni oleh penduduk berpendidikan rendah. Kondisi ini kemungkinan disebabkan sebagian besar migran berasal dari daerah pedesaan Jawa Timur, dimana pendidikan penduduk pedesaan pada umumnya berpendidikan rendah. Pada tingkat yang lebih luas, data Sensus Penduduk 2000 Jawa Timur menunjukkan bahwa pendidikan penduduk di daerah pedesaan Jawa Timur yang berusia 5 tahun ke atas adalah di bawah SD atau lebih rendah sebesar 72,3 persen dan hanya 14,3 persen yang berpendidikan SLTA keatas. Rendahnya tingkat pendidikan responden juga terlihat dari ungkapan salah seorang tokoh masyarakat di lokasi penelitian tentang pendidikan penduduk non-permanen asal Madura yang tinggal di lokasi penelitian.

“...kalau orang-orang dari Madura mayoritasnya begini, kalau orang Madura daerah-daerah perkotaan seperti yang saya tahu di sekitar Bangkalan, Pemengkasan, Sumenep termasuk orang-orang ke segi pendidikan itu dalam, tapi kalau sudah 20 kilometer ke dusun *ndak tau* apa-apa yang tahu hanya baca Qur'an. Di sini juga begitu kalau ada kegiatan agama mereka aktif, pinter kalau soal baca *lho*, tapi soal menafsirkan *ya ndak* bisa, di samping *ndak* bisa baca latin, mereka sendiri pada waktu penyampaian pada waktu *ngaji* mereka itu *nggak* sampai sejauh itu. Biasanya hanya baca saja perertiannya *maca ambek sing ngrungokno padha ...*”

Keadaan yang ditemukan pada responden di hunian spontan sedikit berbeda dengan mereka yang tinggal di hunian kumuh. Persentase responden penghuni hunian spontan yang berpendidikan SD dan di

bawahnya lebih besar daripada responden di hunian kumuh. Hal ini kemungkinan berkaitan dengan struktur umur, dimana kelompok umur tua lebih besar persentasenya pada penghuni permukiman spontan. Penduduk yang berusia lanjut ini merupakan salah satu penyumbang bagi kelompok berpendidikan rendah. Namun sebaliknya, mereka yang berpendidikan tinggi (SMA +) lebih banyak ditemukan di hunian spontan daripada di hunian kumuh. Karena migran temporer di permukiman spontan sudah lebih lama tinggal di Surabaya, ada kemungkinan anak-anak mereka, termasuk yang berusia sekolah pada tingkat pendidikan SMA dan di atasnya, juga tinggal bersama dalam satu hunian. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika tingkat pendidikan migran di hunian spontan lebih tinggi, antara lain karena pengaruh anak-anak tersebut.

Tabel 3.7. Distribusi Responden Individu Usia 7 Tahun ke Atas Menurut Tingkat Pendidikan dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Tingkat Pendidikan</i>	<i>Tipe Hunian</i>		<i>Total</i>
	<i>Hunian Kumuh</i>	<i>Hunian Spontan</i>	
Tdk/blm pernah sekolah	3,0	9,6	6,3
Tdk/blm tamat SD	17,6	17,6	17,6
Tamat SD	40,7	39,5	40,1
Tamat SMP	25,8	19,0	22,3
Tamat SMA +	12,9	14,3	13,6
Jumlah (N)	100,0 (908)	100,0 (923)	100,0 (1831)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Kegiatan utama: bekerja merupakan aktivitas utama pelaku mobilitas penduduk temporer

Hasil survei menunjukkan bahwa secara keseluruhan, kegiatan utama lebih dari 60 persen responden adalah bekerja (Tabel 3.8). Kondisi ini semakin memperkuat asumsi bahwa kedatangan migran temporer ke Surabaya adalah untuk mencari nafkah. Hasil

wawancara dengan banyak narasumber mendukung asumsi ini, dimana kedatangan migran ke Surabaya lebih didasarkan atas alasan ekonomi. Sebagian dari responden tersebut berasal dari daerah pedesaan yang bermigrasi ke Surabaya untuk mendapatkan penghasilan yang lebih baik. Pada umumnya mereka mempunyai lahan pertanian sempit, bahkan beberapa diantaranya tidak memiliki lahan, sedangkan kesempatan kerja di luar sektor pertanian di daerah perdesaan sangat terbatas. Di Surabaya mereka bisa bekerja atau berusaha dengan mudah. Walaupun penghasilan yang mereka peroleh termasuk kecil, namun kesinambungannya setiap hari lebih terjamin dibandingkan dengan bekerja di daerah asal. Bagi mereka yang mempunyai lahan pertanian, bekerja di Surabaya biasanya dilakukan setelah musim tanam atau musim panen, seperti yang terlihat dari ungkapan salah seorang responden yang bekerja sebagai buruh pabrik roti dan masih sering pulang ke daerah asalnya.

“ ... datang ke Surabaya karena dekat dengan Lamongan, perkiraan 1 jam naik bis. Ongkosnya Rp. 20.000 pp. Pulang 10 hari sekali, ada teman yang sudah bekerja di Surabaya, terus saya diajak. Saya mau karena di desa *kan ada kerjaan* kalau nunggu panen saja. Di desa kerja tani, kalau musim panen pulang, tanam juga pulang. Nunggu panen ke sini, tapi setiap 10 hari sekali saya pulang. Saya di sini baru 2 bulan. Teman saya ada yang 2 tahun, ada yang 10 tahun, ada yang baru datang 2 hari ....”

Sementara itu bagi responden yang tidak mempunyai lahan pertanian di daerah asalnya, kedatangan ke Surabaya benar-benar karena dorongan untuk mendapatkan pekerjaan karena sulitnya lapangan pekerjaan di daerah asal. Berikut adalah ungkapan dua orang migran yang berasal dari Lamongan di lokasi penelitian yang sudah bolak-balik Surabaya-Lamongan lebih dari 12 tahun.

“ Di desa tidak punya sawah, seperti saya itu *nggak* punya sawah. Tegal sawah itu ya ini (sambil memegang gerobak dorong untuk jualan makanan”. Ini sumber makanan untuk anak cucu”.

“ Di Lamongan itu sulit, penghasilan sulit .....”

Tabel 3.8. Distribusi Responden Individu Usia 10 Tahun ke Atas Menurut Kegiatan Kegiatan Utama Seminggu yang Lalu dan Tipe Hunian (Persentase)

Tingkat Pendidikan	Tipe Hunian		Total
	Hunian Kumuh	Hunian Spontan	
<b>Laki-laki</b>			
Bekerja	93,2	89,7	91,4
Mencari Kerja	(8)	(5)	1,4
Menganggur	(6)	4,1	2,7
Sekolah	3,4	4,8	4,1
Mengurus rumah tangga	(1)	(1)	(2)
Lainnya	(1)	(1)	(2)
Jumlah	96,6	98,6	99,6
(N)	(469)	(484)	(953)
<b>Perempuan</b>			
Bekerja	45,7	42,5	44,1
Mencari Kerja	(2)	(4)	(6)
Menganggur	(3)	6,0	3,4
Sekolah	5,7	6,0	5,9
Mengurus rumah tangga	47,4	44,0	45,7
Lainnya	(0)	(2)	(2)
Jumlah	98,8	98,5	99,1
(N)	(403)	(400)	(803)
<b>Laki-laki + Perempuan</b>			
Bekerja	71,2	68,3	69,8
Mencari Kerja	1,1	(9)	1,1
Menganggur	(9)	5,0	3,0
Sekolah	4,5	5,3	4,9
Mengurus rumah tangga	22,0	20,0	21,0
Lainnya	(1)	(3)	(4)
Jumlah	98,9	98,7	99,8
(N)	(872)	(884)	(1756)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut < 10, tidak diperhitungkan dalam persentase

Jika dilihat menurut jenis kelamin, persentase responden laki-laki usia 10 tahun keatas yang bekerja lebih tinggi dari perempuan. Kebanyakan perempuan lebih banyak mengurus rumah. Kecenderungan tingginya persentase migran laki-laki yang bekerja

jika dibandingkan dengan perempuan juga berkaitan dengan alasan yang mendasari mereka bermigrasi. Dari beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya di Jawa Timur diketahui bahwa alasan yang diajukan oleh kaum laki-laki untuk pindah ke daerah perkotaan hampir semuanya berkaitan dengan kesempatan kerja, sedangkan kaum perempuan cenderung karena alasan-alasan keluarga (McCutcheon, 1977; Tirtosudarmo, 1985; Wibowo, 1983).

Meskipun hasil survei menunjukkan persentase migran perempuan yang bekerja relatif rendah, namun hasil studi kualitatif menemukan bahwa banyak perempuan migran yang sebenarnya bekerja. Mereka mengaku tidak bekerja karena pada umumnya adalah pekerja keluarga yang bekerja membantu suaminya berjualan makanan dan minuman. Kegiatan ini tidak dipandang sebagai bekerja oleh kebanyakan migran. Selain itu, sebagian dari mereka juga ada yang bekerja mengambil jahitan dari pabrik konveksi tetapi dikerjakan di rumah. Seperti yang diungkapkan seorang ibu rumah tangga yang bekerja membantu suami untuk menambah penghasilan rumah tangganya.

“..biasanya kaum ibu bekerja di rumah. Biasanya ambil garapan dari pabrik dibawa pulang, siang hari menjahit di rumah. Walaupun suami bekerja, saya masih tetap bekerja. Kerjanya serabutan, kalau ada di pabrik kalau *nggak* ada kerja di rumah. Satu stel pakaian tidur Rp. 400, kerja di konveksi sehari kalau rajin bisa dapat Rp. 10.000, kalau kerjaan di rumah bisa dapat Rp. 750 per baju tidur satu pasang. Bisa sampai Rp. 7.500 semalam. Tapi sekarang sepi habis pemilu. Sebenarnya enak harian lebih santai gajinya Rp. 17.500, kerjanya bisa *nggosok*...”

### **3.4. Sektor Informal: sektor penting dalam menyerap tenaga kerja pelaku mobilitas penduduk temporer**

Banyak penelitian menemukan bahwa migran di daerah perkotaan didominasi oleh mereka yang bekerja di sektor informal. Keadaan ini merupakan fenomena universal yang ditemukan di berbagai daerah, terutama di negara-negara berkembang. Hal ini

karena kemudahan untuk memasukinya, disamping masih terbukanya kesempatan berusaha di sektor ini. Pekerjaan-pekerjaan di sektor informal mempunyai beberapa kriteria, namun dalam penelitian ini hanya didasarkan pada gabungan antara jenis dan status pekerjaan. Selain membahas jenis dan status pekerjaan, dalam bagian ini juga diuraikan lapangan pekerjaan responden yang terpilih menjadi responden penelitian.

Dari seluruh responden yang bekerja, diketahui bahwa pekerjaan yang paling banyak dilakukan oleh responden adalah di sektor perdagangan makanan dan minuman (Tabel 3.9). Tingginya persentase responden yang bekerja di sektor informal ini kemungkinan disebabkan karena pekerjaan ini mudah dilakukan bila dibandingkan dengan pekerjaan-pekerjaan di sektor lain. Selain tidak memerlukan keterampilan khusus, pekerjaan ini juga tidak memerlukan modal yang besar karena pada umumnya masih berskala kecil. Termasuk dalam lapangan pekerjaan perdagangan makanan dan minuman adalah menjualkan makanan dan minuman, tetapi tidak mengolah sendiri makanan atau minuman yang dijualnya, seperti menjual bakso dan menjual roti.

Banyaknya responden yang bekerja di lapangan pekerjaan perdagangan makanan dan minuman juga dapat dilihat di salah satu lokasi penelitian di Kelurahan Pacarkeling yang banyak dihuni oleh migran temporer. Hampir di setiap rumah yang mereka tempati terdapat gerobak bakso. Pada umumnya mereka bekerja pada perorangan atau yang disebut juragan bakso. Bahan-bahan yang dijual seperti pentolan bakso disediakan oleh juragan, sedangkan mereka hanya menyiapkan bumbu dan tambahan makanan lainnya. Penghasilan yang mereka terima dari berjualan bakso diperoleh dengan sistem setoran seperti yang diungkapkan oleh seorang pemilik usaha bakso yang sudah memiliki 10 gerobak sebagai berikut.

“...sistem setoran komisi. Seumpama dari saya *pentolnya* itu, seumpama Rp 350, dia jualnya Rp 500, ya *komisian*, tapi cuma kalau kecap, saus, bawang, untuk kuahnya beli sendiri, kalau dari saya cabe bawang goreng. Kayak es *gini* gulanya beli sendiri, *degan* (kelapa muda) beli sendiri *ndak*

dari saya, punya dia sendiri. Cuma bakso *pentholane* ... *Ndak* mau kalau anak-anak dikasih bumbu dari sini, kurang *marem*. Kalau dia bikin sendiri dia bisa *ngatur* kuahnya kalau habis banyak bumbunya dikasih sedikit. *Rombong* setor Rp. 1.000,- kalau bawa es. Kalau jual *ndak* habis bisa kembali baksonya, dan bisa dimasukin *freezer*. Untuk dijual besok lagi.”

Di lokasi lain, ditemukan banyak penjual roti goreng yang umumnya dilakukan oleh responden yang juga bekerja pada pengusaha roti. Para penjual roti goreng ini biasanya bekerja menjajakan roti dengan cara berkeliling dari satu kompleks perumahan ke kampung yang lain. Penghasilan yang diperoleh dari pekerjaan ini relatif kecil karena mereka hanya bekerja sebagai penjual saja seperti pengakuan salah seorang responden yang bekerja sebagai penjual roti.

“ beli roti pada bos harga Rp. 200/biji, dijual Rp. 250,. Kita jualan dua kali, pagi jam 4-9, sore jam 13-18.00. Keuntungan rata-rata sekitar Rp. 15.000,- per hari. Kalau pulang *kasih* orang tua Rp. 75.000 (hasil kentungan 10 hari). Jualan roti pakai sepeda dibonceng di belakang”

Industri pengolahan lainnya merupakan lapangan pekerjaan kedua yang paling banyak menyerap tenaga kerja migran temporer di kedua lokasi penelitian. Pekerjaan-pekerjaan yang termasuk kategori industri pengolahan dalam penelitian ini mencakup buruh kasar di pabrik-pabrik seperti pabrik emas, sepatu dan pabrik tas. Selain itu, pekerjaan di sektor garmen, termasuk pembuatan baju dan spreng yang dikerjakan di rumah oleh perempuan dengan sistem upah borongan, juga dikategorikan sebagai industri pengolahan lainnya. Sama halnya dengan industri makanan dan minuman, lapangan pekerjaan ini juga tidak membutuhkan persyaratan yang ketat bagi mereka yang ingin memasukinya. Apalagi, seringkali pekerjaan-pekerjaan tersebut juga tidak mensyaratkan pendidikan tinggi bagi pekerjanya. Dengan sedikit keterampilan, pekerjaan-pekerjaan sebagai buruh kasar di pabrik dapat dilakukan.

Lapangan pekerjaan ke tiga yang paling banyak dilakukan oleh responden adalah di sektor angkutan. Hal ini karena banyaknya mereka yang bekerja sebagai tukang becak dan sopir, termasuk sopir angkutan penumpang umum. Tidak berbeda dengan pekerjaan-pekerjaan di dua sektor di atas, pekerjaan di sektor angkutan juga tidak mensyaratkan pendidikan dan ketrampilan yang tinggi, khususnya untuk jenis angkutan becak. Pekerjaan sebagai penarik becak juga tidak membutuhkan modal besar karena dapat dilakukan tanpa memilikinya. Becak dapat disewa pada pengusaha-pengusaha becak dengan sistim setoran harian. Hal ini memudahkan mereka untuk melakukan pekerjaan ini, sehingga tidak mengherankan jika banyak migran temporer yang bekerja di sektor ini.

Tabel 3.9. Distribusi Responden Individu Menurut Lapangan Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase)

Lapangan pekerjaan	Tipe Hunian		Total
	Hunian Kumuh	Hunian Spontan	
Industri makanan & minuman	16,4	4,9	10,2
Industri pengolahan lainnya	22,6	19,0	20,7
Pedagang eceran	9,8	5,9	7,7
Pedagang makanan & minuman	25,9	28,0	27,0
Jasa perorangan	11,3	4,9	7,9
Jasa publik	(5)	11,6	6,9
Angkutan	10,7	13,9	12,4
Bangunan/konstruksi	(3)	6,4	3,9
Lainnya	(3)	5,4	3,3
Jumlah	96,7	100,0	100,0
(N)	(336)	(389)	(725)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut < 10, tidak diperhitungkan dalam persentase.

Dilihat jenis pekerjaannya, Tabel 3.10 menunjukkan bahwa mayoritas responden bekerja sebagai pedagang kecil. Keadaan ini sangat terkait dengan tingginya proporsi responden yang bekerja pada lapangan pekerjaan perdagangan makanan dan minuman. Kelompok

ini pada umumnya adalah pedagang kecil yang membuat makanan dan minuman dan sekaligus menjualnya sendiri. Termasuk juga dalam kelompok pedagang kecil adalah mereka yang mengumpulkan dan menjual barang-barang bekas atau yang biasa disebut dengan *rombeng*. Jenis pekerjaan ini juga kebanyakan dilakukan oleh migran temporer terutama orang Madura, seperti yang diungkapkan oleh salah seorang tokoh masyarakat di lokasi penelitian

“...orang Madura yang bermukim di daerah ini biasanya bekerja sebagai tukang becak dan *rombeng* (besi, karung, plastik, blek). Biasanya mereka berkeliling mencari barang bekas dan kemudian menjualnya.”

Sejalan dengan lapangan pekerjaan, jenis pekerjaan sebagai tenaga pengolahan lainnya serta tenaga jasa termasuk tiga pekerjaan terbanyak yang dilakukan responden di lokasi penelitian. Mereka adalah pekerja untuk pabrik-pabrik, termasuk juga yang mengerjakan pekerjaan di rumah dengan sistim upah borongan, dan penarik becak serta sopir. Selain itu, responden yang bekerja sebagai tukang cuci dan pembantu rumah tangga (tidak tinggal di rumah majikan) juga berada dalam kelompok jenis pekerjaan jasa, yang menyebabkan besarnya persentase responden untuk kategori ini.

Tabel 3.10. Distribusi Responden Individu Menurut Jenis Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Jenis pekerjaan</i>	<i>Tipe Hunian</i>		<i>Total</i>
	<i>Hunian Kumuh</i>	<i>Hunian Spontan</i>	
Pedagang kecil	25,3	33,2	29,5
Tenaga pemasaran perusahaan	7,4	(7)	4,4
Tenaga usaha jasa	19,0	35,2	27,7
Tenaga pengolahan makanan dan minuman	18,8	4,1	10,9
Tenaga pengolahan lainnya	21,1	14,4	17,5
Tukang batu/kayu/bangunan	7,4	9,0	8,5
Lainnya	(3)	(9)	1,7
Jumlah (N)	99,1 (336)	95,9 (389)	100,0 (725)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase.

Hasil survei juga dapat menggambarkan karakteristik pelaku migrasi yang bekerja menurut status pekerjaan. Status pekerjaan sangat terkait dengan lapangan dan jenis pekerjaan yang dilakukan, sehingga informasi yang akan dipaparkan dalam bagian ini juga mempunyai keterkaitan yang erat dengan keterangan mengenai lapangan dan jenis pekerjaan yang telah dibicarakan sebelumnya.

Tabel 3.11 memperlihatkan bahwa lebih dari 90 persen responden di lokasi penelitian adalah mereka yang bekerja sendiri tanpa bantuan orang lain serta yang berstatus sebagai pekerja/buruh/karyawan. Mereka pada umumnya pedagang (kecil) makanan dan minuman yang berusaha sendiri serta pengusaha skala kecil, kebanyakan usaha makanan dan minuman, sehingga tidak membutuhkan bantuan tenaga orang lain, disamping pegawai/buruh pabrik, pegawai negeri dan karyawan swasta. Khusus untuk kelompok pekerja/buruh/karyawan, mayoritas adalah buruh/pekerja kasar di berbagai pabrik. Sedikit sekali di antara mereka yang bekerja sebagai pegawai/karyawan di kantor-kantor, termasuk institusi pemerintah.

Tabel 3.11. Distribusi Responden Individu Menurut Status Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Status pekerjaan</i>	<i>Tipe Hunian</i>		<i>Total</i>
	<i>Hunian Kumuh</i>	<i>Hunian Spontan</i>	
Berusaha sendiri tanpa dibantu orang lain	44,9	44,7	44,8
Berusaha dengan dibantu ART/buruh tidak tetap	8,0	6,9	7,4
Berusaha dengan buruh tetap	(0)	(1)	(1)
Pekerja/buruh/karyawan	44,6	47,3	46,1
Pekerja tidak dibayar	(8)	(3)	1,5
Jumlah (N)	97,6 (336)	99,2 (389)	99,9 (725)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut < 10, tidak diperhitungkan dalam persentase.

Tabulasi silang antara variabel jenis dengan status pekerjaan memperlihatkan bahwa responden dengan jenis pekerjaan sebagai pedagang kecil serta tenaga pengolahan makanan dan minuman, terutama di hunian kumuh, didominasi oleh mereka yang berusaha sendiri tanpa bantuan orang lain. Status pekerjaan ini merupakan cerminan bahwa kebanyakan mereka bekerja di sektor informal karena salah satu ciri pekerjaan-pekerjaan di sektor ini adalah dapat dikerjakan sendiri. Fenomena ini ditemukan di kedua tipe hunian.

Tabel 3.12. Distribusi Responden Individu di Hunian Spontan Menurut Jenis dan Status Pekerjaan (Persentase)

<i>Jenis Pekerjaan</i>	<i>Status Pekerjaan</i>				
	<i>Ber-usaha sendiri</i>	<i>Ber-usaha dibantu ART/ buruh tdk tetap</i>	<i>Ber-usaha dengan buruh tetap</i>	<i>Buruh/ karyawan</i>	<i>Pekerja keluarga</i>
Pedagang kecil	51,1	85,2	0	8,7	(1)
Tenaga pemasaran jasa perusahaan/toko	0	0	0	(7)	0
Tenaga usaha jasa	31,6	(3)	(1)	42,4	
Tenaga pengolahan makanan dan minuman	(8)	(1)		(5)	(2)
Tenaga pengolahan lainnya	0	0	0	30,4	0
Tukang batu/kayu/ bangunan	8,6	0	0	10,9	0
Lainnya	(7)	0	0	(2)	0
Jumlah (N)	(174)	(27)	(1)	(184)	(3)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut < 10, tidak diperhitungkan dalam persentase.

Tabel 3.13. Distribusi Responden Individu di Hunian Kumuh Menurut Jenis dan Status Pekerjaan (Persentase)

Jenis Pekerjaan	Status Pekerjaan				
	<i>Berusaha sendiri</i>	<i>Berusaha dibantu ART/ buruh tdk tetap</i>	<i>Berusaha dengan buruh tetap</i>	<i>Buruh/ karyawan</i>	<i>Pekerja keluarga</i>
Pedagang kecil	39,1	55,6	0	(5)	(6)
Tenaga pemasaran jasa perusahaan/ toko	(1)	0	0	16,0	0
Tenaga usaha jasa	15,9	0	0	26,7	0
Tenaga pengolahan makanan dan minuman	27,8	44,4	0	(7)	(2)
Tenaga pengolahan lainnya	(9)	0	0	41,3	0
Tukang batu/kayu/ bangunan	10,6	0	0	(9)	0
Lainnya	0	0	0	(3)	0
Jumlah (N)	(151)	(27)	0	(150)	(8)

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004-2005.

Catatan: ( ) angka absolut < 10, tidak diperhitungkan dalam persentase.

Berdasarkan data tentang jenis dan status pekerjaan di atas terlihat bahwa mayoritas migran temporer yang menjadi responden penelitian merupakan pekerja di sektor informal. Kemudahan untuk memasukinya tanpa disertai dengan persyaratan yang tinggi, disamping modal relatif kecil untuk menjalankan usaha menjadikan sektor informal sebagai pilihan utama, terutama bagi mereka yang memiliki keterampilan terbatas. Selain itu, adanya kecenderungan untuk saling menolong dalam pekerjaan diantara responden, seperti juga halnya dengan tempat tinggal yang sudah dikemukakan

sebelumnya, semakin memudahkan mereka untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan di sektor informal. Hasil FGD dengan beberapa penjual makanan keliling mendukung argumen tersebut,

“... Cuma uang Rp. 20.000,- itu udah jadi *rombong*. Itu tukang *rombong*. Pokoknya di sini itu lengkap, semua punya. Palu punya, *graji* punya, komplit, yang membuat di sini juga. Pokoknya di sini kerja sama-sama membuat *rombong*, uang Rp. 20.000,- jadi *rombong*, ada yang beli seng, ada yang beli paku, ada yang beli cat, dua hari tiga hari jadi. Kalau ada yang kerja, yang lain *ya bantu-bantu*”.

“Kalau di sini sistim tetangga baik semua. *Nggak* bisa masak *ya* diajari, *nggak* bisa bikin lontong diajari, *nggak* bisa buat petis *ya dikasih*, dipelajari. Di sini bukan keluarga tapi lebih dari keluarga”.

“Modalnya Rp. 20.000,-. Lontong *kan* cuma kasih plastik terus kasih *godong*. Plastiknya *kan* murah, yang mahal itu *godongnya*. Beli beras yang murah, Rp. 2.500, beli dagingnya yang murah, cari yang murah-murah. Ada yang Rp. 6.000,- tapi cuma daging yang *tetelan*, *nggak* daging yang merah. Seperti itu, tahu campur itu *lho*, *kothot-kothot*. Beli daging 2 kilo Rp. 12.000,-, berasnya Rp. 2.500,- satu kilo, kalau 2 kilo Rp. 5.000,-. Bumbunya Rp. 1.000,-, kelapa Rp. 1.000,-”.

Tabel 3.14. Distribusi Responden Individu Menurut Sektor Pekerjaan dan Tipe Hunian (Persentase)

Sektor	Hunian Kumuh	Hunian Spontan
Informal	52,4	55,4
Formal	47,6	44,6
Jumlah (N)	100,0 (389)	100,0 (386)

Sumber: Data Primer Survei Mobilitas Penduduk Temporer di Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 & 2005.

Karena mudahnya memasuki sektor informal, maka kecenderungan untuk berganti-ganti pekerjaan cenderung besar di kalangan responden penelitian. Sebagai contoh, sekitar 20 responden

(individu terpilih dari masing-masing rumah tangga) di hunian spontan pernah berganti-ganti pekerjaan selama mereka tinggal di Surabaya. Pergantian pekerjaan tidak hanya dilakukan satu kali, tapi ada yang sampai dua atau tiga kali dan bahkan lima kali. Sering pula diantara mereka meninggalkan pekerjaan untuk beberapa saat dan kemudian kembali melakukannya. Hal ini biasanya dilakukan jika mereka merasa lelah dan ingin beristirahat, biasanya sekitar satu atau dua bulan. Fenomena lain yang muncul akibat kemudahan dalam melakukan pekerjaan di sektor informal ini adalah ditemukannya responden yang melakukan lebih dari satu pekerjaan sekaligus. Sebagai contoh, seorang tukang becak sekaligus juga bekerja sebagai pemulung. Jika sedang tidak membawa penumpang, beberapa tukang becak mencari barang-barang bekas (di tempat sampah), menggunakan becak mereka untuk mengangkut barang-barang yang dikumpulkan. Upaya ini dilakukan sebagai strategi untuk memperoleh tambahan penghasilan.

### **3.5. Penduduk Musiman dan Lama Tinggal di Kota Surabaya**

Penduduk musiman merupakan fenomena umum di Kota Surabaya, terutama di permukiman kumuh. Kata 'musiman' untuk menyebutkan status kependudukan responden sudah memasyarakat dan tidak asing lagi bagi sebagian besar masyarakat. Hal ini tampak jelas ketika ditanyakan tentang fenomena penduduk musiman, hampir semua orang yang ditemui dan menjadi narasumber dalam penelitian ini dengan mudah memberikan responnya. Bahkan di kalangan masyarakat umum, mereka langsung dapat menunjukkan individu-individu atau kelompok orang di sekitarnya yang tergolong sebagai penduduk musiman. Masyarakat umum mengenal penduduk musiman sebagai "*penduduk yang tidak mempunyai kartu keluarga Surabaya, baik sudah berpuluh-puluh tahun di sini dan mencari makan di sini*" (wawancara dengan salah seorang ketua RW di lokasi penelitian). Selanjutnya, seorang ketua RW lainnya yang juga menjadi narasumber dalam penelitian ini mengemukakan sebagai berikut, "...

*ada warga yang sudah bermukim di sini berpuluh-puluh tahun tetapi tetap sebagai penduduk musiman, kebanyakan dari Lamongan... ”.*

Berbeda dengan konsep musiman yang selama ini dikenal secara akademis, predikat penduduk musiman di Surabaya juga diberikan kepada mereka yang telah menetap untuk jangka lama, misalnya lebih dari 10 tahun dan bahkan ada yang lebih dari 20 tahun<sup>10</sup>. Banyak diantara mereka telah menetap dan membangun kehidupan keluarga/rumah tangga di kota ini dalam jangka lama dan tidak melakukan perpindahan secara reguler ke daerah asalnya. Kunjungan ke daerah asal biasanya dilakukan pada waktu-waktu tertentu, terutama pada Hari Raya (Idul Fitri atau Idul Adha) atau jika ada acara hajjat keluarga seperti perkawinan anggota keluarga atau ada kerabat yang meninggal dunia dan sakit. Setelah semua urusan di daerah asal diselesaikan, mereka kembali ke Surabaya untuk bekerja.

Tidak ada data yang pasti mengenai jumlah penduduk musiman karena kebanyakan tidak melaporkan kedatangan mereka. Pemilik rumah kontrakan atau tempat kost yang menjadi tempat tinggal mereka di Surabaya juga tidak pernah melaporkan adanya pendatang musiman yang mengontrak/menyewa rumah/kamar sewaan di tempat mereka. Oleh karenanya, Ketua RT dan RW tidak mengetahui secara tepat jumlah pendatang yang bertempat tinggal dalam wilayah mereka. Penduduk musiman datang ke Ketua RT/RW hanya jika mereka membutuhkan surat pengantar untuk berbagai keperluan, misalnya saat mendaftarkan anak-anak masuk sekolah atau membutuhkan keringanan biaya pengobatan. Untuk Kota Surabaya secara keseluruhan, satu-satunya sumber data yang dapat digunakan untuk mengetahui jumlah penduduk musiman adalah dari kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) yang dikeluarkan oleh pemerintah kota. Pada tahun 2002, misalnya, KIPEM yang dikeluarkan berjumlah 26.444 untuk seluruh kecamatan (Bappeko Surabaya & BPS Surabaya, 2003). Namun dalam kenyataannya

---

<sup>10</sup> Menurut Zelinsky (1971) perpindahan penduduk musiman (*circular migration*) yaitu perpindahan yang biasanya bersifat jangka pendek, berulang-ulang dan tidak ada maksud untuk pindah secara permanen atau untuk jangka waktu lama.

jumlah penduduk musiman diperkirakan jauh melebihi jumlah KIPEM yang dikeluarkan tersebut.

Berbagai alasan menyebabkan migran tidak menjadi penduduk tetap Surabaya walaupun sudah tinggal dalam waktu lama. Diantara alasan-alasan tersebut, yang paling sering dikemukakan adalah “belum mempunyai rumah sendiri di Surabaya”. Pada umumnya penduduk musiman tidak mempunyai tempat tinggal tetap sebab masih menyewa/mengontrak rumah. Karena belum memiliki rumah sendiri, perpindahan tempat tinggal, yang membawa konsekuensi perubahan alamat, Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), juga sering dilakukan. Dengan alasan tidak ingin repot mengurus administrasi kependudukan pada setiap perpindahan tempat tinggal, mereka tetap mempertahankan status sebagai penduduk tetap di daerah asal. Selanjutnya, pertimbangan bahwa “tidak akan selamanya menetap di Surabaya” juga menyebabkan migran tidak mengurus perpindahan administrasi kependudukan ke Surabaya. Mereka yang bertujuan mencari nafkah akan kembali ke daerah asal setelah tidak bekerja di Surabaya. Fenomena ini ditemukan pada responden yang tinggal di hunian kumuh maupun yang menempati hunian spontan. Dari seluruh responden yang bertempat tinggal di hunian humuh (1049 orang), sebanyak 99 persen (1040 orang) tidak berkeinginan untuk menetap di Surabaya selamanya. Sementara itu, di kalangan mereka yang menghuni permukiman spontan (1028 orang), hanya 1,2 persen (12 orang) yang berniat untuk selamanya bertempat tinggal di Surabaya. Selanjutnya, sebagian migran yang tinggal di Surabaya karena alasan pendidikan juga akan kembali ke daerah asal - bagi mereka yang berasal dari daerah perkotaan - atau pindah ke daerah lain untuk mencari pekerjaan.

Alasan lain terkait dengan keengganan penduduk musiman untuk tidak memindahkan status kependudukan (ke Surabaya) adalah adanya anggapan bahwa setelah pindah ke Surabaya dan tidak lagi terdaftar sebagai penduduk di daerah asal (desa), seseorang akan kehilangan hak waris dalam keluarga mereka. Oleh karena itu, mudah dimengerti jika masih banyak yang bertahan sebagai penduduk tetap

di daerah asal karena khawatir tidak bisa mendapat warisan setelah memindahkan status kependudukan ke Surabaya. Padahal, dalam kenyataannya status tempat tinggal tidak mempunyai kaitan dengan pembagian warisan dalam keluarga. Pada beberapa kasus, penolakan untuk menjadi penduduk tetap Surabaya disebabkan karena mereka tidak mau kehilangan hak 'politik' sebagai penduduk desa. Kehilangan suara dalam pemilihan Kepala Desa akibat tidak menjadi penduduk tetap di daerah asalnya merupakan salah satu faktor yang menyebabkan sebagian penduduk musiman tidak pindah menjadi penduduk Surabaya. Hal ini dikemukakan oleh salah seorang narasumber (laki-laki penjual sate asal Bangkalan, Madura) berikut ini,

“ ... pemindahan KTP dari daerah asal ke Surabaya juga akan menghilangkan suara pada pemilihan lurah di desa asal, kalau sudah punya KTP Surabaya, KTP Bangkalan harus dicabut”.

Pendapat ini dibenarkan oleh salah seorang Ketua RW (pensiunan anggota ABRI asal Madura) dengan mengemukakan sebagai berikut,

“Mereka tidak mau pindah menjadi penduduk Surabaya walaupun sudah memiliki rumah dan tanah di Surabaya karena hak-haknya sebagai warga di desanya masih ingin dimiliki. Mereka bilang begini, *Kalau saya itu pindah ke Surabaya nanti pada waktu pemilihan lurah sana, sana tuh satu suara itu berharga*. Alasannya begitu kalau nanti pada waktu pemilihan lurah di Madura artinya satu suara itu sangat besar”.

Belum punya rumah di Surabaya sering dijadikan alasan penduduk musiman untuk tidak pindah menjadi penduduk tetap, namun wawancara dengan beberapa narasumber diketahui bahwa banyak penduduk musiman yang sudah memiliki rumah sendiri. Bahkan sebagian diantara mereka yang telah menikah dengan penduduk Surabaya dan memiliki anak-anak yang lahir di Surabaya mempertahankan status kependudukan daerah asalnya. Keinginan untuk kembali dan menetap di daerah asal menjadi faktor yang menyebabkan keadaan tersebut terjadi.

Disamping pendatang musiman yang jarang pulang ke daerah asal, ada pula penduduk musiman yang pulang ke daerah asal secara teratur dalam jangka waktu tertentu, misalnya satu, dua atau tiga bulan sekali. Hal ini pada umumnya dilakukan oleh mereka yang mempunyai keluarga di daerah asal, terutama istri dan anak-anak. Sebagian penduduk musiman sudah menjalani pola perpindahan ini sejak kedatangan pertama kali di Surabaya. Seorang narasumber (ketua salah satu RW di daerah penelitian) mengemukakan fenomena tersebut: "*Mereka di sini hanya untuk mencari nafkah saja, tetapi mereka masih sering bolak balik ke daerah asalnya*". Kepulangan ke daerah asal dilakukan untuk mengantarkan uang yang diperoleh guna memenuhi keperluan keluarga dan sekaligus untuk bertemu dengan mereka.

Besarnya biaya hidup di kota menjadi alasan yang dominan untuk meninggalkan anggota keluarga di daerah asal, sementara kepala keluarga yang pada umumnya berperan sebagai pencari nafkah bekerja di Surabaya. Bagi yang punya anak usia sekolah, biaya pendidikan di kota yang lebih mahal menyebabkan mereka memilih untuk tetap menyekolahkan anak-anaknya di desa. Karena itu sering terjadi ketika anak-anak migran mencapai usia sekolah, biasanya tingkat SD dan kebanyakan SLTP, mereka akan dikirim kembali ke desa untuk melanjutkan pendidikan. Argumen ini didukung oleh seorang narasumber, ibu rumah tangga yang menjadi penduduk musiman di Surabaya sejak tahun 1987 dan pindah ke lokasi penelitian pada tahun 1997, seperti terlihat dalam petikan wawancara berikut ,

"Di desa itu *kan* murah, SPP cuma (Rp.) 3.000,-. Di sini mahal, belum lesnya, belum yang lainnya satu bulan bisa (Rp.) 200.000,-. Di sana *kan* *nggak*, (Rp.) 3.000,- sudah les, *ngaji*, SPP. Sekolah, TPA *kan* sudah semuanya. Pelajaran itu sama saja, kalau anaknya pinter *ya* pinter, kalau anaknya bodoh *ya* bodoh. Besok kalau SMP mau saya sekolahkan di desa. Di sana enak, (sekolah) negeri semua terjamin. Di sini kalau tidak punya uang besar tidak bisa masuk (sekolah) negeri, berapa juta itu. Sekarang SMA minim itu 2-3 juta. Sama saja pelajaran di desa sama di kota."

Banyaknya pendatang yang telah tinggal di Surabaya dalam waktu lama tapi tidak menjadi penduduk tetap mencerminkan bahwa hampir tidak ada kesulitan berarti yang dialami dengan status sebagai penduduk musiman. Jika berhadapan dengan urusan yang tidak bisa diselesaikan hanya dengan kepemilikan KTP daerah asal, mereka dengan mudah dapat memperoleh surat keterangan sebagai penduduk musiman. Ketika akan memasukkan anak-anak ke sekolah atau ada anak yang akan memperoleh beasiswa dan membutuhkan persyaratan keterangan tempat tinggal, mereka datang ke RT/RW untuk meminta surat keterangan bahwa mereka adalah penduduk musiman. Berbagai bantuan untuk penduduk miskin, seperti raskin (beras untuk penduduk miskin) juga bisa diperoleh meskipun tidak mempunyai KTP Surabaya. Padahal pemberian bantuan tersebut sangat berkaitan dengan kepemilikan KTP karena jumlahnya ditentukan oleh jumlah penduduk yang terdaftar sebagai penduduk di suatu daerah (didasarkan pada kepemilikan KTP). Selama ini bantuan beras untuk orang miskin yang didistribusikan melalui RW dibagikan kepada semua penduduk miskin yang tinggal di wilayah RW. Dalam kasus ini responden juga memperoleh bantuan, sebagaimana penuturan salah seorang ketua RW di lokasi penelitian berikut ini,

“Bagaimana *ya*, kita *kan* kasihan juga mereka banyak yang miskin. Akhirnya beras raskin itu dibagi juga untuk penduduk musiman itu. Kadang juga datang minta surat keterangan tidak mampu untuk anak sekolah. *Yah*, diberi *aja* biar dapat keringanan dari sekolah. Padahal mereka *gak* terdaftar sebagai penduduk, *gak* punya KTP”.

Bahkan dalam urusan penguburan pun, mereka juga bisa dimakamkan di Surabaya meskipun dalam peraturan dikatakan hanya penduduk tetap kota ini yang mempunyai akses untuk dikuburkan di pemakaman umum. Dengan demikian, semua urusan yang dibutuhkan di Kota Surabaya dapat diselesaikan tanpa mengharuskan mereka menjadi penduduk tetap. Kondisi inilah yang menyebabkan mereka tidak berkeinginan untuk pindah menjadi penduduk tetap di Surabaya.

## KIPEM: Diurus jika ada operasi yustisi

Pemerintah Kota Surabaya mempunyai kebijakan yang mengharuskan mereka yang bukan penduduk tetap untuk memiliki kartu identitas penduduk musiman (KIPEM). Kartu ini menerangkan identitas lengkap pemegangnya, antara lain: (1) nama, (2) tempat dan tanggal lahir, (3) daerah asal, (4) tempat tinggal di Surabaya, (5) pekerjaan, (6) agama dan (7) kewarganegaraan, sebagaimana yang diatur dalam Perda No. 3 Tahun 2000 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil. Penduduk yang harus memiliki KIPEM ini adalah semua pendatang dengan berbagai tujuan, tidak terkecuali mereka yang datang untuk menuntut ilmu (pelajar dan mahasiswa yang sudah berumur 17 tahun). Khusus untuk mahasiswa, sudah ada kesepakatan dengan pimpinan perguruan tinggi yang mewajibkan mahasiswanya untuk memiliki KIPEM. Wawancara dengan narasumber dari Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya diperoleh keterangan bahwa bentuk kerjasama tersebut antara lain karena KIPEM merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh nilai hasil ujian semester

Keharusan semua pendatang untuk memiliki KIPEM ini didukung oleh persyaratan untuk mendapatkannya yang relatif mudah. Beberapa petugas di Kelurahan Gading, Kecamatan Tambaksari dan Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya mengemukakan bahwa untuk mendapatkan KIPEM harus memenuhi persyaratan-persyaratan: (1) surat pengantar dari RT/RW, (2) mengisi blangko permohonan yang diketahui oleh lurah, (3) foto copy KTP atau surat jalan dari daerah asal dan (4) pas foto terbaru hitam putih ukuran 3 x 4 cm sebanyak 4 lembar. KIPEM dikeluarkan oleh Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dan tidak seperti KTP, prosesnya pun lebih singkat dimulai dari RT, RW, lurah dan Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Untuk mengurus persyaratan di kantor kelurahan dibutuhkan waktu 3 hari, sementara di Kantor Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil diperlukan 2 hari sampai KIPEM diterbitkan. Biaya resmi untuk pengurusan KIPEM ini juga tidak besar, yaitu Rp. 3.000,-

Kemudahan untuk mendapatkan KIPEM ini tidak direspon oleh pendatang, bahkan tidak juga oleh penduduk musiman yang sudah tinggal dalam waktu lama. Hal ini terbukti dari kecilnya jumlah KIPEM yang dikeluarkan dibandingkan dengan kenyataan banyaknya jumlah pendatang di kota ini. Sebagai contoh, data dan wawancara mendalam dengan narasumber dari Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya memperlihatkan bahwa dalam periode Januari-Mei 2004, KIPEM yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya hanya berjumlah 6.000 kartu, padahal jumlah pendatang dengan lama tinggal lebih dari 14 hari diperkirakan jauh lebih banyak. Pendatang yang mengurus KIPEM pada umumnya penduduk musiman yang bekerja di berbagai perusahaan atau pabrik yang mensyaratkan pekerjaanya untuk memiliki KIPEM. Sementara itu, mereka yang bekerja di sektor informal hampir tidak ada yang memilikinya.

“KIPEM tidak diperlukan”, “fungsi KIPEM hanya sebatas identitas diri saja, tidak dapat dimanfaatkan untuk keperluan lain seperti mengajukan kredit ke bank” dan “tidak ada pengaruh/keuntungan yang akan diperoleh dengan memiliki KIPEM” merupakan alasan utama yang menyebabkan pendatang, terutama mereka yang menyewa/mengontrak rumah atau yang tinggal di rumah-rumah kost untuk tidak mengurus KIPEM. Alasan lain yang dikemukakan adalah biaya transportasi untuk mengurus KIPEM ke Kantor Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil cukup besar. Meskipun biaya resmi untuk pengurusannya hanya Rp. 3.000,-, biaya transportasi bisa mencapai Rp. 10.000,- sampai Rp. 15.000,-. Jika diurus oleh orang lain (calo), biaya yang dibutuhkan lebih besar, bahkan bisa mencapai Rp. 20.000,-. Selain itu, kehilangan waktu selama tiga hari kerja (satu hari untuk mengurus persyaratan di kelurahan, satu hari untuk mengantarkannya ke Kantor Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dan satu hari lagi untuk mengambalnya ke kantor tersebut) juga memberatkan mereka untuk mengurus KIPEM. Meskipun biaya yang diperlukan relatif murah, namun meninggalkan pekerjaan yang bagi mereka dengan sistem upah/gaji harian menyebabkan kehilangan penghasilan, merupakan

penghambat untuk pengurusan KIPEM. Bagi sebagian pekerja seks komersial (PSK), keharusan untuk mencantumkan nama asli pada KIPEM menyebabkan mereka menghadapi kesulitan untuk mengurus KIPEM. Merupakan fenomena umum diantara mereka untuk mengganti nama dengan berbagai pertimbangan, setelah menjadi PSK. Akibatnya, nama yang digunakan di tempat kerja tidak sama dengan nama asli pemberian orang tua. Kebanyakan PSK berkeinginan untuk mencantumkan nama yang biasa digunakan di kota sedangkan dalam KIPEM yang dicantumkan adalah nama asli sesuai dengan yang tertera pada identitas yang dibawa dari desa. Kenyataan ini menjadi hambatan untuk mengeluarkan KIPEM bagi kelompok pendatang musiman ini.

Selanjutnya, kurangnya sosialisasi mengenai KIPEM dan tidak adanya sanksi tegas yang dikenakan bagi pendatang musiman yang tidak memilikinya berperan penting untuk tidak diurusnya bukti identitas tersebut. Hal ini diakui oleh salah seorang staf di kantor kelurahan yang menjadi narasumber dalam penelitian ini. Meskipun sudah dilakukan sosialisasi secara berkala di tingkat RT/RW menggunakan pamflet-pamflet yang berisi informasi mengenai KIPEM, kegiatan ini belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Dari wawancara dengan beberapa narasumber di lokasi penelitian diketahui bahwa banyak penduduk musiman yang tidak mengenal KIPEM. Sementara itu, diantara sebagian lainnya, pengetahuan mengenai KIPEM hanya sebatas mendengar istilahnya, namun pada umumnya mereka tidak memahami fungsi dan kegunaan KIPEM.

Data mutasi penduduk pada tahun 2002 ini dapat digunakan sebagai ilustrasi untuk menjelaskan banyaknya pendatang (musiman) yang tidak mengurus KIPEM. Berdasarkan registrasi, jumlah pendatang yang melapor sebanyak 55.024 orang (Bappeko Surabaya & BPS Kota Surabaya, 2003). Dari seluruh pendatang tersebut, sebanyak 13.800 orang bermaksud untuk pindah menjadi penduduk tetap. Hal ini terlihat dari jumlah Kartu Calon Penduduk, sebagai bukti disetujuinya kepindahan mereka, yang dikeluarkan oleh pemerintah kota. Sementara itu, sebanyak 26.444 orang akan tinggal

sebagai penduduk musiman, sesuai dengan jumlah KIPEM yang dikeluarkan pada tahun tersebut. Selisih antara jumlah seluruh pendatang yang melapor dengan jumlah yang mempunyai Kartu Calon Penduduk serta KIPEM sebanyak 14.780 orang. Ada kemungkinan mereka ini juga hanya berkeinginan untuk menjadi penduduk musiman, akan tetapi tidak mengurus KIPEM. Mengingat banyaknya penduduk musiman yang tidak melaporkan kedatangan mereka, tidak tertutup kemungkinan jumlah penduduk musiman yang tidak mempunyai KIPEM jauh lebih besar daripada yang memilikinya.

Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan upaya untuk menjangring pendatang yang tidak mempunyai KIPEM ini melalui Operasi Yustisi Kependudukan. Operasi ini dilaksanakan di berbagai terminal atau pintu masuk pendatang ke kota ini serta juga di pusat-pusat keramaian. Hampir tidak pernah dilakukan operasi ke rumah-rumah atau tempat-tempat yang diperkirakan banyak dihuni oleh penduduk musiman, dengan pertimbangan kegiatan ini berpotensi menimbulkan ketidaktentraman atau kekacauan dalam masyarakat. Sejauh ini operasi yustisi tidak memperlihatkan hasil yang diharapkan karena berbagai alasan yang dikemukakan oleh orang-orang yang terjaring dalam operasi tersebut. “Baru datang di Surabaya” atau “hanya mengunjungi saudara/kerabat/teman untuk satu atau dua hari” adalah dua diantara banyaknya alasan yang dikemukakan untuk melepaskan diri dari jeratan operasi yustisi.

Meskipun demikian, setelah operasi yustisi digelar pada umumnya terjadi peningkatan jumlah KIPEM yang dikeluarkan. Mereka yang terjerat operasi segera membuat KIPEM di tempat, atau yang merasa khawatir akan menemui permasalahan jika tidak memiliki KIPEM mengurusnya melalui kegiatan pemutihan yang menerbitkan KIPEM di rumah-rumah penduduk. Di Kelurahan Gading, misalnya, pada tahun 2002 pernah dilakukan upaya pembuatan KIPEM dengan cara “jemput bola”, yaitu mendatangi rumah-rumah warga di seluruh RW dan langsung mengeluarkan KIPEM bagi mereka yang belum memilikinya. Sebanyak 3.940 KIPEM dikeluarkan pada saat itu (wawancara dengan staf Kelurahan

Gading, Kecamatan Tambaksari). Kegiatan yang sama juga pernah dilakukan di Kelurahan Pacarkeling, dengan menerbitkan langsung KIPEM untuk pemohonnya. Melalui upaya ini hambatan ketiadaan waktu atau ketidakmampuan menyediakan biaya pengurusan dapat dikurangi. Penduduk musiman tidak perlu melewati berbagai prosedur mulai dari RT/RW sampai ke Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, sehingga tidak mengganggu pekerjaan mereka. Biaya yang dikeluarkan juga menjadi lebih murah, hanya Rp. 5.000,- karena tidak membutuhkan biaya transportasi atau 'jasa', jika pengurusannya diserahkan pada orang lain. Namun sayangnya, upaya ini tidak ditindaklanjuti pada masa-masa setelah itu. Setelah habis masa berlakunya, tidak ada lagi kegiatan serupa, sehingga penduduk musiman kembali tidak memiliki KIPEM.

Berdasarkan kenyataan yang ditemukan di lapangan dapat disimpulkan bahwa kedatangan penduduk dari berbagai daerah, terutama dari daerah perdesaan di Jawa Timur ke Surabaya merupakan fenomena yang telah terjadi sejak lama. Tidak memiliki lahan pertanian, ditambah dengan keterbatasan kesempatan kerja di desa telah memaksa sebagian penduduk daerah ini untuk mencari nafkah ke Surabaya. Sebaliknya, kesempatan kerja yang lebih luas serta perkembangan kota yang pesat dibarengi dengan ketersediaan pelayanan sosial seperti sarana pendidikan yang lebih baik menjadi faktor penarik penduduk dari daerah lain untuk datang ke Surabaya. Hal ini menjadikan Surabaya sebagai kota dengan penduduk migran terbesar di Jawa Timur, bahkan hampir separuh penduduk kota ini adalah migran.

Kedatangan migran dalam jumlah yang besar telah menciptakan berbagai persoalan bagi pemerintah Kota Surabaya. Persoalan administrasi kependudukan dan penyediaan rumah/tempat tinggal berikut pelayanan sosial bagi penghuninya serta penduduk kota pada umumnya merupakan dua diantara beberapa problem klasik perkotaan yang dihadapi. Karena kedatangan migran tidak dapat dihindari dan agar tidak menimbulkan berbagai persoalan, maka pemerintah dituntut mengelola pendatang, mulai dari penataan administrasi kependudukan sampai pada penyediaan tempat tinggal

bagi mereka. Namun demikian, ketidaksiplinan penduduk migran untuk melaporkan kedatangan mereka merupakan salah satu hambatan bagi pemerintah dalam mengelola pendatang. Selain itu, adanya anggapan diantara migran bahwa mereka bukan penduduk Surabaya dapat pula menjadi penghambat dalam kegiatan-kegiatan penataan pendatang di kota ini.

## BAB IV

# HUNIAN KUMUH DAN SPONTAN DI WILAYAH KOTA SURABAYA

### 4.1. Pengertian Permukiman Kumuh, Hunian Kumuh dan Hunian spontan

Perkembangan kota-kota di Indonesia pada umumnya dipengaruhi oleh penambahan penduduk yang tidak diimbangi dengan pembangunan sarana prasarana kota dan peningkatan pelayanan perkotaan yang memadai. Bahkan yang terjadi justru sebagian kawasan perkotaan mengalami degradasi lingkungan yang berpotensi menciptakan permukiman kumuh. Sebagian penghuni kota khususnya pendatang temporer/musiman memiliki prinsip bahwa perumahan bukan merupakan hal yang pokok tapi hanya sekedar sebagai tempat beristirahat selepas bekerja keras dalam rangka mencari penghasilan yang sebesar-besarnya. Dengan demikian pelaku migrasi cenderung hemat dalam arti luas, yaitu hemat mendapatkan lahan dan mendapatkan bahan untuk pembuatan tempat tinggal (Sobirin, 2001: 41). Akibatnya, munculnya permukiman kumuh di beberapa bagian wilayah kota tidak dapat dihindari, karena sebagian besar penghuni (termasuk migran) kurang peduli terhadap lingkungan tempat tinggal, terutama terkait dengan kualitas lingkungan. Bahkan, di beberapa bagian kota juga muncul permukiman yang tidak direncanakan oleh pemerintah, tetapi tumbuh sebagai proses alamiah (*spontaneous settlement*).

Dalam berbagai literatur disebutkan berbagai kriteria yang dipakai untuk menentukan kekumuhan atau tidaknya suatu kawasan permukiman. Bianpoen (1991) mendeskripsikan lingkungan kumuh sebagai berikut: (i) kondisi tempat tinggal atau tempat huniannya berdesakan, (ii) luas rumah tidak sebanding dengan jumlah penghuni, (iii) rumah berfungsi sekedar tempat istirahat dan melindungi diri dari panas, dingin dan hujan, (iv) lingkungan dan tata permukiman tidak teratur, (v) tanah bukan milik penghuni, dan (vi) prasarana-sarana dan

fasilitas sosial kurang (seperti sekolah dan balai pengobatan ). Kriteria hampir sama juga dikemukakan oleh Sinulingga (1999:212-213) yang menetapkan delapan ciri permukiman kumuh, yaitu: i. penduduknya sangat padat antara 250 - 400 jiwa/ha; ii. jalan-jalan sempit tidak dapat dilalui oleh kendaraan roda empat; iii. fasilitas drainase sangat tidak memadai; iv, fasilitas pembuangan air kotor/tinja sangat minim; v. fasilitas penyediaan air bersih sangat minim; vi.. tata bangunan sangat tidak teratur dan bangunan-bangunan pada umumnya tidak permanen; vii. kawasan ini sangat rawan terhadap penularan penyakit, viii. pemilikan hak terhadap lahan sering tidak legal.

Menurut studi yang dilakukan oleh Program Pasca Sarjana Jurusan Arsitektur, Institut Teknologi Sepuluh November, Surabaya (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:8-9), untuk menentukan kekumuhan suatu kawasan, dapat ditinjau dari empat aspek, yaitu (i) kondisi bangunan atau rumah; (ii) ketersediaan prasarana dasar dan lingkungan; (iii) kerentanan status penduduk dan; (iv) aspek pendukung, seperti tidak tersedianya lapangan kerja yang memadai, kurangnya tingkat partisipasi masyarakat pada kegiatan sosial, tidak adanya fasilitas yang dibangun bersama secara swadaya maupun non-swadaya oleh masyarakat. Berdasarkan kriteria tersebut maka studi tersebut menetapkan tiga skala permukiman kumuh, yaitu tidak kumuh, kumuh dan sangat kumuh. Namun, studi lain hanya menetapkan permukiman kumuh menjadi kumuh dan sangat kumuh (Rudiyantono, 2000:8), yaitu dengan mendasarkan pada kriteria-kriteria 'fisik', yaitu (i) ditinjau dari keadaan kondisi rumahnya, yang antara lain dilihat dari struktur rumahnya, pemisahan fungsi ruang, kepadatan hunian/rumah dan bangunan, tatanan bangunan; (ii) ditinjau dari ketersediaan prasarana dasar lingkungan, seperti akses pada air bersih, sanitasi, ketersediaan fasilitas sarana ibadah, pendidikan, kesehatan dan sarana ekonomi, ada/ tidaknya ruang terbuka di luar perumahan. Studi ini tidak mempertimbangkan kriteria non fisik seperti kerentanan status penduduk untuk melihat tingkat kekumuhan permukiman.

Kriteria lain dikemukakan seorang pakar dalam bidang arsitektur dan permukiman kumuh, Johan Silas (dalam Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:8). Dikemukakan bahwa permukiman kumuh mengacu pada kriteria pokok, yakni suatu permukiman yang berada di lokasi yang ilegal; dengan keadaan fisiknya yang sub standar; penghasilan penghuni amat rendah (miskin), tak dapat dilayani berbagai fasilitas kota; dan tidak diingini kehadirannya oleh publik (kecuali yang berkepentingan). Berdasarkan kriteria yang disampaikan Silas tersebut, aspek legalitas juga merupakan kriteria yang harus dipertimbangkan untuk menentukan kekumuhan suatu wilayah selain buruknya kondisi dan kualitas lingkungan yang ada.

Permukiman kumuh dapat dibedakan menjadi dua, yaitu hunian kumuh (*slums*) dan hunian liar/ilegal/spontan (*squatters*). Aspek legalitas merupakan kriteria pokok untuk membedakan antara hunian kumuh dan hunian spontan tersebut. Hunian kumuh, ditandai dengan mutu bangunan yang rendah, tidak teratur, tidak adanya/terbatasnya dan buruknya sarana fasilitas umum. Hunian spontan tidak selalu harus memiliki ciri-ciri kumuh. Pengertian hunian spontan lebih mengacu pada ilegalitas lahan yang ditempati, yaitu permukiman berada di atas lahan milik pihak lain, di samping juga tidak sesuai dengan perencanaan tata kota. Sebaliknya hunian kumuh memiliki status kawasan legal, tapi kondisinya kumuh. Namun demikian, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di dalam kawasan permukiman kumuh juga ditemukan tempat hunian yang statusnya ilegal karena bangunan didirikan di atas tanah milik pihak lain. Umumnya hunian spontan berlokasi di ruang-ruang terbuka seperti di bantaran sungai, di bawah jembatan, pinggir rel kereta api, areal pemakaman dan taman-taman. Lokasi-lokasi yang banyak ditempati rumah-rumah kumuh adalah sekitar pasar, pertokoan, pabrik/kegiatan industri (Bappeko Surabaya, 2004:8).

Meskipun terdapat berbagai kriteria untuk menentukan kondisi kekumuhan suatu permukiman, penelitian ini menekankan pada dua aspek, yaitu kondisi fisik dan karakteristik sosial dari para penghuni. Aspek fisik mencakup kepadatan bangunan dan ruang tempat tinggal/hunian, kualitas lingkungan (kondisi sanitasi

mencakup tempat pembuangan limbah manusia, pembuangan sampah), ketersediaan prasarana dasar kota (jalan lokal, jaringan listrik, saluran drainase, air bersih) dan fasilitas pelayanan publik (seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, lapangan bermain). Sedangkan yang diuraikan dalam pembahasan di bab ini adalah tentang karakteristik sosial, antara lainnya mengenai pekerjaan, pendidikan dan status migrasi dari penghuni.

Sebelum mendeskripsikan kondisi permukiman kumuh, terlebih dahulu diuraikan sejarah terbentuknya permukiman kumuh maupun spontan dan persebarannya kemudian dilanjutkan uraian mengenai aspek legalitas/status tanah.

#### **4.2. Perkembangan dan Persebaran Hunian Kumuh dan Spontan di Kota Surabaya**

Kedatangan migran dalam jumlah banyak di daerah perkotaan berdampak terhadap perkembangan kawasan permukiman kumuh di kota. Karena kesulitan untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak huni dan terjangkau, sebagian pendatang tinggal di lingkungan permukiman yang memiliki keterbatasan terhadap fasilitas umum yang umumnya disediakan pemerintah daerah kota<sup>11</sup>. Akibatnya, terbentuklah hunian-hunian yang tidak memenuhi syarat rumah sehat<sup>12</sup> (kumuh) dan bahkan di tempat-tempat yang sebenarnya terlarang untuk didirikan bangunan tempat tinggal, seperti di bantaran sungai/saluran irigasi, bantaran rel kereta api, di areal pemakaman atau di pinggiran daerah permukiman. Kondisi permukiman seperti ini antara lain ditemukan baik di lokasi hunian kumuh di Kelurahan Gading maupun di lokasi hunian spontan yang menjadi lokasi

---

<sup>11</sup> Pada tahun 1989 diperkirakan sekitar 68 persen penduduk perkotaan tidak mendapatkan air bersih secara langsung atau dalam jumlah yang memadai dan 60 persen tidak mendapatkan fasilitas sanitasi yang memadai (United Nations Development Programme 1985 dalam Sidabutar, Parulian 1993:29).

<sup>12</sup> Kriteria rumah sehat adalah apabila memenuhi kebutuhan fisiologis dan psikologis, aman terhadap bahaya kebakaran dan roboh serta tempat berlindung dari gangguan alam dan penyakit (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:13-14).

penelitian di empat kelurahan: Putat Gede, Suko Manunggal Baru, Karang Pilang dan Pacarkeling (di Kelurahan Pacarkeling ini diambil dua kawasan hunian spontan, yaitu Pacarkeling dan Tambang Boyo).

Apabila melihat dari perkembangan penggunaan lahan di Kota Surabaya pada umumnya, proporsi lahan yang belum terbangun pada tahun 2001 mengalami penyusutan sangat besar. Di Kawasan Pantai Timur Surabaya contohnya, lokasi tambak milik rakyat lambat-laun mengalami perubahan menjadi hunian (BPPN, 2001). Apabila dibandingkan dengan kondisi pada masa-masa sebelumnya, telah terjadi perkembangan kota ke arah timur daripada ke arah barat. Faktor pendorongnya antara lain karena terkonsentrasinya lembaga pendidikan tinggi ke arah timur serta akses tengah – timur yang lebih lapang dibandingkan dengan akses barat – tengah. Data tahun 2001 dari kantor BPN Kota Surabaya menunjukkan bahwa penggunaan lahan untuk kawasan terbangun mencapai 63 persen, sedangkan sisanya merupakan kawasan tak terbangun meliputi sawah, tegalan, tambak dan tanah kosong. Apabila dibandingkan antara kawasan terbangun dan tak terbangun, hasilnya menunjukkan perkembangan yang tak terkendali, yaitu berbanding 60:40. Kota Surabaya dalam kurun waktu yang relatif singkat telah mengalami pertumbuhan yang sangat pesat (Bappeko, 2002:26).

Pola pengembangan permukiman di Kota Surabaya mengarah pada kawasan pinggiran seperti di kawasan barat, timur dan selatan kota dalam bentuk perumahan *real estate*. Jenis-jenis permukiman yang ada di Surabaya sangat variatif dari jenis permukiman formal (seperti rumah susun, Perumnas, *real estate*) hingga jenis permukiman informal dalam bentuk perumahan perkampungan, hunian spontan dan rumah-rumah kumuh. Rumah formal biasanya dibangun oleh pemborong atau *developer* yang berkoordinasi dengan pemilik lahan dan pemerintah, sehingga pembangunannya lebih tertata. Sebaliknya permukiman informal, adalah permukiman yang berdiri di atas tanah milik pemerintah dan pembangunannya merupakan hasil swadaya masyarakat penghuni, sehingga tata letak bangunan cenderung tidak teratur. Munculnya permukiman informal,

khususnya hunian kumuh dan spontan sering merupakan persoalan yang dilematis bagi pemerintah Kota Surabaya (Bappeko, 2002:26).

Sebagaimana dengan kota-kota besar lainnya, di Kota Surabaya juga banyak ditemukan kawasan-kawasan kumuh. Informasi mengenai jumlah maupun lokasi persebaran hunian kumuh dan spontan telah dikemukakan dalam Bab I. Jumlah hunian kumuh (*slums*) di Kota Surabaya lebih besar dari hunian spontan dan pola persebarannya biasanya terfokus di sekitar daerah industri. Sedangkan pola persebaran hunian spontan pada umumnya terdapat di daerah sekitar bantaran sungai (*stren kali*), di pinggiran rel kereta api dan berbagai tempat yang peruntukan lahannya bukan untuk bangunan (Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, 2004). Bantaran Sungai Kalimas, Benowo dan Rungkut, antara lain, merupakan areal hunian spontan dengan jumlah besar. Selain itu, terdapat pula lokasi hunian spontan di pintu air Karah, Pulo Wonokromo hingga jembatan Jagir Wonokromo, Karang Pilang (*stren Kali Brantas di Gunung Sari*), wilayah dari jembatan Jagir Wonokromo hingga jembatan Nginden (*stren Sungai Jagir Wonokromo*) dan areal dari jembatan Nginden hingga muara Kali Wonokromo di pantai Timur Kelurahan Wonorejo (*stren Sungai Nginden-Wonorejo*) (Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur, Dinas Permukiman, 2002).

#### *4.2.1. Proses terbentuknya hunian kumuh*

Munculnya permukiman kumuh di Kelurahan Gading biasanya diawali dari kemunculan satu-dua rumah di kawasan tak terbangun seperti sawah atau tanah kosong yang kemudian terjadi pemekaran kawasan perumahan yang tak terkendalikan (tanpa koordinasi dengan pihak pemerintah). Seorang informan yang pernah menjual tanah pada awal terbentuknya permukiman ini mengatakan bahwa pada tahun 1962 hanya ada beberapa orang yang tinggal di tempat ini, yaitu ketika daerah tersebut masih berupa areal persawahan. Harga sebuah kavling tanah saat itu adalah Rp.10.000,-/kavling. Pada saat itu, wilayah ini masih sangat jarang penduduknya. Menurut penuturan salah seorang tokoh masyarakat, pada tahun 1975-an wilayah Kapas Lor di Kelurahan Gading masih banyak ditemukan

tempat-tempat kosong untuk berolah raga, tetapi pada tahun 1980-an, pemukiman mulai dirasakan padat dan kumuh, sebaliknya daerah-daerah kosong sudah semakin sulit ditemukan. Pendatang dan peminat tanah dengan 'sertifikat Pethok D' semakin banyak, di mana arus pendatang yang terlihat makin banyak terjadi sekitar tahun 1994. Pada saat ini, kondisi permukiman bukan hanya padat tetapi juga sudah kumuh.

Hunian kumuh tidak saja berdiri di atas lahan persawahan/lahan kosong tetapi juga ditemukan di pinggir saluran/kali irigasi. Keberadaan penduduk di pinggir kali/saluran irigasi yang merupakan tanah milik irigasi, menurut para informan, sudah berlangsung sejak lama. Perkembangan permukiman diawali dari pinggir kali irigasi kemudian masuk ke pedalaman. Dulu di pinggir kali tersebut banyak ditinggali pendatang yang tidak memiliki rumah, sementara warga asli justru tidak tertarik untuk menetap di daerah tersebut, karena mereka mengetahui kalau tanah tersebut milik kantor irigasi (Dinas Pengairan pada saat ini). Pada awalnya, hanya satu-dua orang yang mencoba membuat hunian di pinggir aliran tersebut, namun dengan berjalannya waktu dan tidak ada larangan/penertiban dari pemerintah, maka lambat-laun semakin banyak penduduk yang kemudian menetap di areal tersebut. Menurut salah seorang penghuni, untuk menempati daerah tersebut hanya perlu modal kenekatan. Ketika tanah kosong masih banyak tersedia, siapa saja yang berani melanggar peraturan, dapat memasang patok-patok untuk 'kavling' tempat tinggal. Kavling-kavling ilegal inilah yang kemudian 'diperjualbelikan' (dialih-kuasakan) dan pada saat ini di pinggir kali irigasi telah dipenuhi rumah tinggal. Fenomena ini mengindikasikan adanya hunian spontan dalam lingkungan hunian kumuh. Pada saat ini, hunian spontan telah berkembang ke areal pemakaman. Khususnya di bagian sebelah Barat dari perkuburan Rangkah, para ahli waris sudah tidak mungkin lagi menemukan makam dari kerabat atau keluarganya.

Kekumuhan lingkungan permukiman semakin dirasakan dengan peletakkan/penyimpanan sarana produksi (seperti rombong/gerobak dorong, becak) di pinggir-pinggir jalan di sekitar

hunian, sehingga membuat jalanan/gang yang sudah sempit semakin sulit untuk dilalui. Sebagai contoh terlihat di salah satu RT yang merupakan permukiman pendatang asal Madura, dimana di sekitar permukiman tersebut banyak terdapat barang-barang bekas, besi tua, dan gerobak-gerobak dorong. Terbatasnya lahan yang dimiliki penghuni menyebabkan mereka kesulitan untuk menempatkan barang-barang dengan teratur, sehingga lingkungan permukiman menjadi tampak semrawut.

#### *4.2.2. Proses terbentuknya hunian spontan*

Berbicara mengenai proses terbentuknya hunian spontan maka pertanyaan kuncinya adalah mengapa orang membangun hunian di lahan yang bukan miliknya. Ada dua penjelasan sehubungan dengan pertanyaan tersebut, yaitu karena alasan internal dan eksternal (<http://www.gdrc.org/uem/squatters/define-squatter.html>). Termasuk dalam alasan internal adalah karena orang tidak memiliki tabungan atau aset finansial lainnya sebagai jaminan untuk memiliki/membangun rumah dan rendahnya penghasilan yang dimiliki penghuni (kebanyakan penghuni di hunian spontan adalah migran non-permanen). Sedangkan alasan eksternal mencakup tingginya harga sewa tanah dan rumah, kurangnya perhatian atau keberpihakan dari pemerintah setempat untuk membantu mereka yang tergolong miskin, sehingga mereka tidak memiliki akses untuk menempati tanah yang memang diperuntukkan sebagai lokasi hunian. Mengacu pada alasan tersebut, maka tidak ada pilihan lain bagi mereka yang tergolong kurang mampu untuk menempati lahan-lahan kosong yang belum tergarap dan membangun hunian walaupun tanpa bukti kepemilikan yang sah. Hal yang membedakan hunian kumuh dengan hunian spontan adalah pada bukti kepemilikan atas lahan yang ditinggali. Hunian spontan, ditandai dengan tidak adanya bukti kepemilikan yang sah atas lahan karena didirikan di atas lahan milik pihak lain (misalnya pemerintah atau perusahaan swasta, perorangan).

Berdasarkan hasil survei di lima lokasi hunian spontan di Kota Surabaya, maka proses terbentuk dan berkembangnya hunian spontan dapat dikelompokkan ke dalam dua (2) pola. Pola pertama

adalah penghuni menempati lahan, seperti di pinggiran rel kereta api maupun di bantaran sungai, di mana lahan ini pada umumnya milik jawatan/instansi atau perusahaan. Saat akan menempati lahan/rumah pendatang membayar ganti rugi kepada penghuni sebelumnya untuk menempati lokasi tersebut, namun ada juga pendatang yang dapat secara langsung menempati lokasi tersebut dan mendirikan hunian tanpa perlu membayar/ganti rugi kepada pihak-pihak tertentu/penghuni sebelumnya. Pola kedua adalah hunian spontan yang berkembang karena penduduk asli maupun seseorang yang dapat dikatakan sebagai 'tuan tanah' memperluas areal huniannya dengan cara membangun rumah/ kamar-kamar sewaan/kost di atas lahan kosong yang bukan miliknya untuk kemudian disewakannya kepada para migran atau kelompok penduduk lainnya.

Terbentuknya lokasi hunian spontan di Kelurahan Suko Manunggal Baru yang memanjang mengikuti rel kereta api dapat dikatakan mengikuti pola pertama. Lahan yang menjadi lokasi hunian spontan awalnya merupakan rawa-rawa yang kemudian ditinggikan dengan cara penimbunan. Pemilik lahan hunian ini adalah PJKA - sekarang menjadi PT. Kereta Api Indonesia/KAI. Pada awal kemunculannya, lokasi dipinjamkan untuk ditempati kepada korban penggusuran dari 'Jembatan Merah'. Rawa-rawa yang berada di kanan-kiri rel tersebut kemudian ditimbun sehingga dapat menjadi tempat yang layak untuk tempat tinggal. Namun kenyataannya, banyak yang kemudian 'menjual' atau mengalihkan kepada orang lain, sementara mereka (korban penggusuran) kembali lagi ke wilayah Jembatan Merah. Mereka meninggalkan lokasi hunian ini karena daerah ini sering dilanda banjir, rawan kriminalitas dan banyak ular. Penghuni sekarang dapat tinggal di hunian ini dengan cara mengganti biaya 'urugan' tanah pada penguasa pertama (dari Jembatan Merah, seperti telah disebutkan di atas) dengan harga sekitar Rp.15.000,- - Rp 20.000,- per kavling pada waktu itu sekitar tahun 1980-an. Biaya ganti rugi bisa dibayar dengan cara angsuran. Meskipun tidak memiliki hak penguasaan, apalagi kepemilikan tanah, mereka berminat tinggal di hunian ini karena ganti rugi 'urugan' lebih murah dibandingkan harus mengontrak. Dengan kata lain, modal kenekatan

tampaknya mewarnai awal terbentuknya permukiman ini, seperti digambarkan seorang informan berikut ini.

**"Pokoke wis nekat"**

Bpk. SN yang sudah tinggal di lokasi ini sejak tahun 1979 dapat memperoleh tanah dengan cara mengganti biaya urug tanah pada penghuni sebelumnya. Dikatakan bahwa dia nekad membeli tanah (mengganti rugi urug) karena harganya murah, apalagi bisa dibayar sebagian dulu dan sisanya dapat dicicil. Dikatakan sisa uang muka dibayar sebesar Rp 1.000,- per bulan. Untuk uang muka, istrinya rela menggadaikan perhiasan yang merupakan satu-satunya barang berharga yang dimilikinya (gelang, kalung dan cincin). Saat pertama kali pindah, tanah di areal tersebut sudah dikavling yang sebenarnya diperuntukkan bagi korban gusuran dari Jembatan Merah yang mendapat satu kavling tanah setiap kepala keluarga. Pertama kali menempati rumah tersebut, tanahnya perlu ditimbun berkali-kali (Bpk. SN harus mengurug 7 kali) agar menjadi padat dan tidak turun setelah dibangun rumah. Tanah untuk menimbun diperoleh dari lokasi sekitar, sehingga tidak perlu mengeluarkan biaya untuk membeli tanah. Apabila musim hujan datang daerah tersebut pada masa itu selalu menjadi langganan banjir, sehingga rumah harus 'dikuras' berkali-kali. Lamanya banjir bisa mencapai satu minggu, sekarang 2-3 hari air sudah surut. Luas rumah yang dimiliki Bpk. SN sekarang adalah 4.5 m x 10 m (Bpk. SN berhasil membeli kavling kedua, yaitu dengan mengganti rugi dari tetangganya yang tidak kersan tinggal di daerah ini) dengan kondisi rumah permanen (dinding tembok dan lantai dikeramik). Bangunan yang ditempati Bpk. SN pada awalnya masih bersifat non-permanen (dinding dari tripleks dan lantai tanah), kemudian direnovasi sehingga menjadi rumah yang permanen (butuh waktu 10 tahun untuk membangun). Biaya yang dikeluarkan untuk meng '*up-grade*' rumah sekitar Rp. 20 jutaan.

Biaya ganti rugi 'urugan' menjadi hal biasa untuk mendapatkan tempat tinggal di hunian spontan. Kejadian ini bahkan difasilitasi oleh pemilik lahan yang mengkoordinir pengkavlingan

lahan-lahan tersebut. Harga 'lahan' di lokasi tersebut pada sekitar tahun '80 an masih relatif murah, namun sekarang harga rumah dengan kondisi permanen di lokasi tersebut sudah berkisar antara Rp 10 juta – Rp 30 juta-an. Tingginya harga jual rumah di lokasi ini mengindikasikan bahwa lokasi tersebut termasuk banyak diminati, meskipun berada di atas tanah milik pihak lain. Minat yang tinggi ini kemungkinan besar karena hunian spontan ini terletak dekat dengan sejumlah pabrik, sehingga mereka bisa menyewakan kamar kepada buruh pabrik. Pendatang mulai banyak membangun hunian di lokasi tersebut sekitar tahun 1985-an. Menurut salah seorang pemilik kamar kost, pembangunan rumah/kamar-kamar sewaan/kost, mulai gencar dilakukan sekitar tahun 2000-an. Bangunan untuk kamar sewa sangat sederhana, umumnya terbuat dari tripleks dan bentuknya persegi empat, sehingga sering disebut dengan rumah kotak.

Proses terbentuknya hunian spontan Tambang Boyo tidak dilakukan dengan membayar ganti rugi. Pendatang menempati lahan kosong di bantaran saluran irigasi. Lahan di mana sekarang berdiri hunian spontan awalnya berupa tanah rawa dan dianggap sebagai tempat 'jin buang anak'. Sebagian mengatakan dulunya daerah ini merupakan kebun sayur-sayuran, dan sejak tahun 1974-an mulai ramai didatangi orang. Menurut informasi dari salah satu penghuni dan pengurus RT, sebagian lahan adalah milik dari PT KAI dan sebagian lainnya milik instansi pengairan (namun tidak diperoleh kejelasan batas-batas kepemilikannya). Karena lahan tersebut tidak digunakan oleh kedua instansi tersebut, maka lahan dimanfaatkan penduduk, termasuk para pendatang untuk mendirikan hunian di atas lahan tersebut. Kebanyakan yang tinggal di wilayah ini adalah pendatang dari Madura.

Di lingkungan hunian Kawasan Tambang Boyo pernah dilakukan upaya penertiban oleh Pemkot Surabaya, karena di lokasi ini terkena jalur jalan menuju Jembatan Suramadu. Namun demikian, muncul lagi areal permukiman seperti saat ini karena setelah beberapa bulan tidak ada tindak lanjut tentang rencana pembangunan jalan. Hunian spontan ini terletak berderet-deret di pinggir kali dan di

sekitar pasar<sup>13</sup>. Apabila dibandingkan dengan hunian spontan di ketiga daerah lainnya, hunian spontan di wilayah Tambang Boyo terlihat kotor dan tidak tertata rapi. Sebagian besar bangunannya juga masih terbuat dari bahan non-permanen (seperti bedeng-bedeng) sehingga membuat daerah tersebut semakin kumuh. Tidak semua penghuni mendirikan tempat tinggal di lokasi tersebut, namun ada juga yang hanya membangun tempat usaha, sementara tempat tinggal berada di kelurahan lain. Seperti yang dikisahkan oleh seorang pemulung dari Madura, dirinya bersama keluarganya membangun sebuah bedeng di belakang salah sebuah rumah sebagai tempat mengumpulkan barang-barang bekas. Tempat usaha di daerah tersebut sudah dimiliki sejak tahun 1978-an, karena awalnya di lokasi tersebut masih banyak lahan yang kosong dan tidak perlu ijin untuk dapat mendirikan hunian. Bahkan sampai saat ini belum pernah ada retribusi iuran, seperti retribusi kebersihan dan keamanan yang umumnya dibebankan kepada warga penghuni. Hal ini menjadi salah satu faktor penyebab penghuni mempertahankan tempat usahanya meskipun daerah tersebut merupakan daerah langganan banjir. Berikut petikan wawancara dengan salah seorang informan yang bermukim di lokasi hunian spontan di Kelurahan Tambang Boyo:

Tanya: Memang dulunya nggak ada pemukiman ya ?

Jawab: Nggak ada, pinggir kali itu kosong dulu, itu banyak tanaman, pokoknya tanam-tanaman banyak tumbuh di situ. Dulu hanya ada beberapa bangunan saja, hanya rumah yang asal bangun, akhirnya tambah, tambah terus sampai udah 'full' sekarang

Tanya: Kalau rumah yang dipinggir kali itu kost-kostan, ngontrak atau dia bangun sendiri sih pak ?

---

<sup>13</sup> Pasar yang berada di tengah permukiman penduduk mulai berkembang sekitar tahun 1980-an. Pada awalnya, hanya perorangan saja yang berdagang makanan dan pakaian, tetapi pada perkembangan berikutnya, pendatang juga berdagang di lokasi tersebut sehingga terbentuklah pasar. Namun, menurut penghuni lainnya, pasar tersebut sudah ada sejak tahun 1946-an, tetapi masih dalam skala sangat kecil. Wilayah di mana pasar itu berdiri, juga termasuk dalam areal milik PJKA or PD Pasar. Pasar pernah mengalami perpindahan lokasi berkali-kali sampai terakhir menetap di lokasi yang sekarang ini.

Jawab: Dibangun sendiri, ya asal bangun gitu.

Tanya: Jadi mereka datang, asal bangun dulu

Jawab: Iya diperlebar, mungkin musiman yang pertama itu punya sepupu, punya keponakan, punya teman akrab, akhirnya mereka bangun-bangun (hunian) jadi penuh sekarang, dulu daerah itu masih kosong yang sebelah bioskop, hanya ada tanaman-tanaman saja kok di situ, tapi sekarang sudah penuh (hunian).

Terbentuknya permukiman spontan di Kelurahan Pacarkeling juga tidak berbeda jauh dengan proses terbentuknya hunian spontan di Suko Manunggal Baru dan Tambang Boyo. Tidak tersedia data resmi tentang luas kawasan hunian spontan di sekitar rel kereta api di Kelurahan Pacarkeling ini. Hunian spontan ini berbentuk trapesium. Diperkirakan luas hunian spontan ini adalah sekitar 5.000 m<sup>2</sup>. Lingkungan permukiman ini sudah ada sejak sekitar pertengahan tahun 1980-an. Menurut latar belakangnya, pada awalnya yang menetap di lokasi tersebut adalah para pegawai PJKA yang berasal dari luar Surabaya seperti dari Mojokerto dan bahkan sebagian dari Jawa Tengah<sup>14</sup>. Karena jarak tempat tinggal dan tempat kerja jauh, maka dibuatlah semacam 'kavling-kavling' di daerah Ambengan tersebut. Daerah tersebut awalnya belum dipagar secara permanen (ditembok), tetapi hanya dipagar dari bahan bambu. Penghuni di areal tersebut bukan hanya para pegawai dari PJKA, tetapi juga kumpulan tunawisma yang merupakan titipan dari Dinas Kesra Surabaya (dengan seijin PJKA). Tunawisma ini adalah penghuni pertama dan pada saat itu kondisi kawasan masih berupa alang-alang. Areal permukiman selanjutnya berkembang ke arah selatan dan melebar ke belakang (membelakangi rel kereta api). Lokasi tempat langsir kereta api, yang awalnya dimanfaatkan orang-orang Madura untuk berjualan, kemudian dijadikan tempat tinggal permanen. Pola permukiman yang terbentuk adalah di bagian depan rel kereta api

---

<sup>14</sup> Berkembangnya perumahan pegawai kereta api di Pacar Keling tersebut, ternyata sebagai dampak dari adanya undang-undang desentralisasi 1 April 1906 yang menetapkan perluasan Kota Surabaya ke arah selatan sehingga termasuk daerah Pacar Keling tersebut (Bappeko, 2002:36).

yang juga merupakan perumahan bagi mantan pegawai PJKA dan keturunannya, sedang di belakang (membelakangi rel) adalah permukiman dari anak keturunan titipan Kesra dan para pendatang yang lain.

Terbentuk dan berkembangnya hunian spontan, antara lain juga dipicu oleh pembangunan rumah-rumah/kamar-kamar sewaan yang sebagian dimiliki oleh penduduk asli Surabaya, namun ada juga kepunyaan pendatang yang kemudian membangun usaha tersebut di atas lahan negara. Rumah/kamar-kamar sewaan ini, secara umum juga banyak ditemui di lokasi hunian kumuh, di mana salah satunya terdapat di Kelurahan Karang Pilang. Hunian spontan di Karang Pilang ini berada di bantaran Sungai Brantas. Terbentuknya hunian spontan di Karang Pilang ini seperti yang terjadi dengan tempat-tempat lainnya, yaitu adanya tanah kosong yang kemudian dibangun untuk tempat hunian. Awalnya areal tersebut seperti 'alas' (hutan), banyak ditumbuhi pepohonan dan alang-alang dan baru kemudian sekitar tahun 1980-an daerah tersebut mulai ditata dan penduduk mulai berdatangan ke daerah tersebut. Menurut informasi yang disampaikan oleh informan dari Kecamatan Karang Pilang, ada 'oknum' yang dengan sengaja memberi ijin kepada para penduduk untuk membangun hunian, sehingga berkembang menjadi arel permukiman seperti terlihat saat ini.

Sebelum banyak hunian tempat tinggal, kondisi Sungai Brantas masih terlihat bening dengan pasir putih di sisi-sisinya. Pada saat ini, badan sungai makin menyempit dengan air sangat keruh, sehingga air tidak dapat lagi diminum seperti dulu. Seperti yang dikemukakan oleh salah seorang informan dari Karang Pilang, bahwa sekitar tahun 1976-an, kebanyakan rumah masih dalam kondisi non-permanen dan belum banyak ditemukan kamar kost. Pada tahun 1984-an, yaitu sejalan dengan banyaknya perusahaan skala kecil dan menengah (CV) yang masuk daerah Karang Pilang, kamar kost mulai muncul dan terus berkembang makin pesat. Pemilik kamar kost tidak selalu tinggal di hunian ini, tetapi tinggal di luar hunian spontan. Pada umumnya kamar kost/sewaan didirikan di sepanjang bantaran sungai dan terletak di belakang rumah induk/inti.

Pada awalnya, orang tertarik untuk membangun tempat tinggal di sekitar bantaran sungai tersebut karena di sekitar areal ini sudah banyak berdiri pabrik-pabrik, seperti pabrik pembuatan tahu, plastik, genteng, jelly dan sebagainya (menurut informasi dari pihak kelurahan pada saat ini terdapat 15 industri skala besar yang tersebar di Karang Pilang), sehingga banyak orang kemudian tertarik untuk membangun hunian di sekitar pabrik. Banyaknya para pekerja di pabrik-pabrik tersebut yang membutuhkan tempat tinggal juga berkontribusi terhadap meluasnya kawasan hunian spontan. Seperti halnya di lingkungan permukiman Suko Manunggal Baru, di mana banyak terdapat pabrik-pabrik, maka kamar sewaan merupakan hunian yang paling banyak dicari. Menurut informasi dari salah seorang informan, pada tahun 2000-an daerah tersebut sudah penuh dengan bangunan yang didirikan di atas lahan milik pihak lain, karena tidak diperlukan izin untuk membangun. Menurut informan yang diwawancarai, terbentuknya hunian spontan di areal tersebut merupakan kesalahan dari pemerintah yang sejak dini membiarkan pembangunan hunian-hunian spontan, termasuk pendirian pabrik-pabrik di atas lahan yang menjadi milik pengairan/irigasi.

Selain karena perkembangan rumah/kamar sewaan, terbentuknya hunian spontan di Karang Pilang juga dipicu oleh pembangunan yang dilakukan oleh penduduk asli yang semakin bertambah. Menurut informasi yang disampaikan oleh seorang informan, kebanyakan penduduk di hunian spontan adalah keturunan dari penduduk asli yang beranak-pinak dan kemudian membangun hunian-hunian baru di sekitar rumah orang tuanya. Dengan alasan wilayah Karang Pilang cukup luas dan lahannya masih banyak yang tidak digunakan (lahan kosong), maka penduduk pun memperluas areal huniannya (sebagian hunian dikhususkan untuk kamar sewaan) tanpa izin dari pihak-pihak yang berwewenang (seperti RT/RW). Pelebaran areal hunian ini juga dimaksudkan untuk menjaga daerah itu dari gangguan keamanan (penodongan, penjambretan). Sebenarnya penduduk memahami bahwa mereka mendirikan bangunan di lahan yang menjadi milik negara, namun karena sejauh ini tidak pernah ada tindakan tegas yang dilakukan atas berdirinya

hunian-hunian tersebut, maka keberadaan hunian spontan pun semakin meluas.

### 4.3. Legalitas Hunian Kumuh dan Spontan

#### 4.3.1. Status tanah hunian kumuh

Berdasarkan wawancara mendalam dengan beberapa informan diperoleh informasi bahwa status tanah tempat tinggal di areal permukiman hunian kumuh di Kelurahan Gading dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu tanah berstatus Pethok D dan tanah dengan status hak milik. Tanah Pethok D adalah tanah milik perorangan dengan surat kepemilikan tanah berstatus Pethok D, yaitu belum ada sertifikat tanah sehingga secara hukum belum dapat dianggap sebagai hak milik. Agar mempunyai kekuatan hukum, tanah dengan status Pethok D harus dibuatkan sertifikat hak milik<sup>15</sup>. Biaya pembuatan sertifikat kurang lebih Rp 3 juta, tetapi sebagian besar warga lebih senang tidak mengurus sertifikat tanahnya tersebut. Alasan yang umum dikemukakan adalah biaya mahal, proses pengurusan lama (*“satu tahun belum tentu jadi”*) dan apabila ada pelebaran jalan, maka iuran untuk dana pelebaran jalan akan lebih mahal dibandingkan areal yang masih berstatus Pethok D.

Kemunculan tanah dengan status Pethok D menurut pihak Kecamatan Tambaksari terkait erat dengan sistem administrasi pertanahan pada waktu jaman Kolonial Belanda. Pada saat itu belum ada sistem sertifikasi, sehingga untuk bukti kepemilikan tanah hanya berupa catatan dalam induk buku register kelurahan yang berisi keterangan tentang batas-batas tanah serta nama pemilik lahan. Tanah dengan status Pethok D, girik/*letter C* dan sebagainya tercatat dalam induk buku register di kelurahan. Namun demikian, menurut hukum pertanahan yang berlaku saat ini, bukti administrasi semacam itu

---

<sup>15</sup> Menurut seorang narasumber, dahulu pernah ada upaya untuk membuat sertifikat atas tanah yang berstatus Pethok D. Upaya ini tidak jadi dilakukan karena dari pihak kelurahan menganggap upaya itu tidak perlu dilakukan, tetapi cukup dengan surat keterangan dari lurah saja sudah dapat membuktikan kepemilikan atas tanah.

kurang kuat, karena untuk menunjukkan kepemilikan tanah yang sah adalah sertifikat hak milik. Kegiatan jual-beli tanah dengan status Pethok D pada umumnya hanya ditangani oleh pihak kelurahan, yaitu dengan mencabut induk surat Pethok D dari pemilik lama dan kemudian diganti dengan pemilik baru. Masalah akan muncul apabila terjadi pembelian/penjualan tanah, khususnya untuk lahan yang sempit, yaitu terkait dengan kesulitan dalam pengurusan surat tanah, padahal pembeli memerlukan bukti administrasi bahwa sebagian tanah tersebut sudah menjadi miliknya. Untuk mengatasi masalah ini, pihak kelurahan biasanya mengeluarkan keterangan pembelian tanah tersebut. Sebagai contoh, disebutkan dalam Pethok D tanah seluas 100 m<sup>2</sup> dengan adanya penjualan maka dipotong menjadi 2 bagian. Pada dasarnya, cara seperti itu tidak diperbolehkan menurut hukum pertanahan, namun dapat terlaksana karena ada kesepakatan antara pihak kelurahan dengan masyarakat. Surat seperti ini masih bisa dipakai untuk agunan kredit atau peminjaman uang di bank, tetapi harus dilegalisir oleh pihak kecamatan. Namun tidak semua pejabat kecamatan mau melegalisir tanah Pethok D karena beranggapan pihak kelurahan yang berhak memberikan legalisir.

Selain status tanah Pethok D, dikenal pula surat tanah dengan status surat 'ijo'. Surat bukti tanah ini adalah tanah yang awalnya milik pemerintah kota (pemkot) tapi sudah dibuatkan sertifikat atau surat 'ijo'. Beberapa RT dalam kawasan RW 9, Kelurahan Gading merupakan tanah milik pemerintah kota, seperti RT 6, 7, 8 dan sebagian RT 5. Menurut salah seorang pengurus di tingkat RW bahwa tanah milik Pemkot Surabaya sudah lama dihuni, bahkan sudah banyak juga yang memperjualbelikan rumahnya meskipun menurut ketentuan hukum tanah tersebut belum menjadi hak milik. Sejauh ini belum pernah timbul masalah berkaitan dengan hal tersebut. Tampaknya kesadaran warga untuk mengurus surat 'ijo' masih rendah, padahal untuk mendapatkannya relatif mudah yaitu cukup dilengkapi dengan surat jual beli dan saksi dari pihak pengurus RT setempat. Proses terjadinya tanah dengan status surat ijo diawali dari tanah kosong kemudian dibuatkan surat 'ijo'. Surat 'ijo' kemudian disewakan yang menurut ketentuan dengan lama menyewa di atas 20

tahun maka tanah dengan bukti surat 'ijo' dapat menjadi hak milik. Dari pihak Pemkot Surabaya tampaknya tidak terlihat adanya upaya untuk mengurus tanah miliknya, besar kemungkinan karena tidak mengetahui secara pasti tata letak tanah tersebut. Menurut informasi dari sejumlah warga, 10 meter dari pinggiran kali/saluran irigasi sudah merupakan tanah Pethok D, sedangkan areal yang berada di pinggir saluran tersebut merupakan milik instansi pengairan/irigasi (sebagian warga menyebut tanah milik DKA, namun tidak diketahui secara pasti kepanjangan dari DKA ini). Dengan demikian, di lokasi hunian kumuh Kelurahan Gading terdapat sebagian hunian yang statusnya ilegal, karena didirikan di atas tanah milik pemerintah. Sebagian lainnya berstatus tanah Pethok D ('legal', tapi tidak ada sertifikat). Sampai saat ini meskipun tanah di sekitar saluran irigasi di Kelurahan Gading masih berstatus ilegal, tetapi minat orang untuk bertempat tinggal dan membangun rumah permanen di kedua daerah penelitian cukup besar. Nampaknya, kelengkapan surat-surat tanah/sertifikat tidak menjadi pertimbangan, yang terpenting bagi pembeli adalah bukti surat jual beli rumah (tanah tidak termasuk yang diperjual-belikan). Bukti jual-beli bangunan hanya berupa lembaran kertas yang dikeluarkan oleh pihak RT yang berisi keterangan tentang nama pemilik rumah yang sekarang dan nama dari penghuni rumah yang sebelumnya.

Harga rumah di areal bantaran kali irigasi pada saat ini berkisar dari Rp. 4 juta sampai lebih dari Rp. 10 juta. Menurut salah seorang staf Kelurahan Gading, banyak penduduk di RW 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 masih menempati tanah irigasi dan seharusnya sejak awal pihak dinas irigasi berlaku tegas kepada penghuni ilegal tersebut. Namun yang terjadi sekarang penduduk semakin banyak yang menetap dan membangun tempat tinggal permanen di lahan ilegal. Di sepanjang saluran irigasi tersebut hunian spontan nampak meluas tanpa kendali.

#### *4.3.2. Status tanah hunian spontan*

Berbicara mengenai legalitas permukiman spontan, maka seperti yang sudah diuraikan sebelumnya bahwa yang menjadi ciri

utama dari hunian spontan adalah tidak adanya aspek legalitas atas hunian-hunian yang dibangun oleh penduduk (sebagian migran non temporer), karena berada di atas lahan milik pihak lain. Seperti halnya di lokasi hunian spontan yang menjadi sampel penelitian ini, yaitu hunian spontan di Kelurahan Tambang Boyo, sebagian arealnya merupakan milik PT.KAI (daerah Kedung Sroko-Jolotundo-Ambengan) dan sebagian lainnya milik Dinas Pengairan. Hunian spontan di Karang Pilang berdiri di atas lahan pengairan dan sebagian areal dimiliki oleh Dinas Angkatan Laut. Hunian spontan di Suko Manunggal Baru dan Pacarkeling didirikan di atas lahan milik PT.KAI. Adapun hunian spontan yang terdapat di Kelurahan Putat Gede berada di atas lahan milik salah satu perusahaan swasta (sebagian hunian di beberapa RT di Putat Gede sudah memiliki hak sewa dari Pemkot Surabaya, sebagian lainnya sudah memegang Pethok D dan ada juga yang sudah memiliki sertifikat). Luas lahan yang dimiliki perusahaan tersebut kurang lebih satu hektar.

Meskipun hunian spontan berdiri di atas lahan milik pihak lain, sebagian hunian (belum semuanya) memegang hak sewa dari instansi yang memiliki lahan tersebut. Sebagian penghuni di Kelurahan Suko Manunggal Baru dan Tambang Boyo, contohnya, memiliki tanda bukti sewa tanah yang dikeluarkan oleh PT.KAI. Dengan tanda bukti tersebut, penghuni diwajibkan membayar uang sewa yang dibayarkan satu tahun sekali kepada PT. KAI yang besarnya tergantung dari luas kavling yang dipakai oleh penyewa. Sebagai contoh, salah seorang penghuni di Suko Manunggal Baru yang tinggal di areal ukuran 4 m x 7 m mengeluarkan biaya sewa sebesar Rp.133.000,- per tahun, sedang biaya untuk memperoleh surat sewa adalah sebesar Rp.800.000,-. Untuk mendapatkan surat sewa tersebut, penyewa harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu surat keterangan tentang nomer rumah/kavling dan surat pengantar dari RT dan RW. Pada umumnya untuk memudahkan pengurusan, mereka mengajukan permohonan secara kolektif. Tanda bukti sewa tanah tersebut biasanya pengurusannya selesai dalam jangka waktu 1-2 bulan. Pemilikan surat sewa ini dapat dimanfaatkan sebagai salah satu persyaratan untuk mendapatkan KTP Surabaya. Apabila penghuni

berniat pindah dari lokasi/hunian, maka surat bukti sewa dari PT KAI tersebut dapat 'dipindahkan' ke penghuni baru dengan cara melapor pada pemilik tanah. Belum semua penghuni di lingkungan hunian spontan di wilayah tersebut mengurus surat hak sewa tanah. Selain karena biaya pengurusan cukup besar, selama ini tidak banyak masalah yang timbul dan dihadapi penghuni meskipun sudah puluhan tahun tinggal di wilayah ini (sebelumnya juga belum ada surat bukti sewa). Pernah ada rencana penertiban khususnya bagi para penghuni yang tidak memiliki surat sewa, tetapi hingga kini tidak pernah ada tindak lanjutnya. Oleh karena itu, ada kecenderungan lingkungan hunian spontan makin meluas, di mana hal itu diindikasikan dengan terus bermunculan bangunan baru.

'Isu' tentang penggusuran juga pernah didengar oleh penghuni di lingkungan hunian spontan di Kelurahan Tambang Boyo. Bahkan, penghuni telah menerima uang ganti rugi/pesangon bongkaran. Rencananya di daerah tersebut akan dibangun jalan, namun kenyataannya sampai saat ini tidak ada kegiatan yang dilakukan dari dinas PU maupun tata kota, sehingga hunian spontan mulai 'menjamur' kembali di areal tersebut. Sebagian penghuni memang ada yang kemudian pindah ke lain tempat, namun sebagian lainnya kembali lagi ke Tambang Boyo. Mereka kembali ke lokasi tersebut dengan berbekal 'keyakinan' bahwa sepanjang pasar masih ada di lokasi tersebut, maka keberadaan mereka juga akan 'aman' (tidak ada gusuran), seperti yang dituturkan oleh seorang informan berikut ini:

".....jadi orang2 itu yang setelah kena gusur itu sebagian banyak yang pindah pak waktu itu, kan ada pesangon pak, tapi sebagian ada yang kembali begitu, karena ya mungkin apa itu waktunya masih lama nggak tahu berapa tahun lagi (akan dibangun jalan), dari pada cari kontrakan mungkin gitu ya. Buktinya kan sampai sekarang pak, udah berapa tahun ini sampai lima tahun belum dibangun? Kan orang-orang itu yang dibuat pedoman itu dari pasar, kalau pasar belum dibongkar, sini (hunian spontan) belum dikerjakan mungkin gitu. Sini kan nunggu aja pak, sana bongkar ya sini ikut bongkar gitu aja".

Sebagian penghuni di hunian spontan memahami bahwa mereka memanfaatkan tanah negara/perusahaan. Pada umumnya mereka tidak keberatan apabila suatu hari harus pergi dari lokasi tersebut (meskipun sebagian sudah memegang tanda bukti sewa tanah dari PJKA). Namun, tidak demikian halnya bagi sebagian penghuni lainnya di wilayah hunian spontan di Kelurahan Karang Pilang. Meskipun dari pihak pengurus RT sudah sering mengingatkan warga penghuni bahwa lahan yang ditempati adalah lahan milik negara, sebagian warga ada yang merasa sudah memilikinya dikarenakan setiap tahunnya mereka sudah membayar PBB (Pajak Bumi dan Bangunan). Mereka menganggap bahwa PBB adalah tanda bukti 'pengakuan legalitas' dari pemerintah atas keberadaan hunian mereka. Padahal seperti yang ditegaskan oleh pengurus RT setempat bahwa pembayaran PBB kepada negara merupakan salah satu bentuk tanggung jawab dari penduduk karena sudah menggunakan lahan milik negara dan bukan berarti pengesahan legalitas atas lahan tersebut, seperti dikemukakan berikut ini.

"... saya beri pengertian wawasan PBB di SPPT itu ada satu tulisan ini bukan merupakan satu bukti kepemilikan, tapi saya berbicara SPPT ini merupakan tanggung jawab sebagai warga negara. Jadi banyak orang-orang itu yang tidak mengerti, kalau sudah punya PBB katanya milik sah. Itu bukan-bukan (hak milik) saya gitukan, bahkan penduduk yang "nyuwun sewu", biasanya orang-orang yang dari suku Madura, ini mereka kurang mengerti, ... waduh iya kalau sudah punya PBB 'iki wis wek ku iki', susah...."

Namun, sebagian penghuni hunian spontan di Kelurahan Karang Pilang tidak merasa khawatir akan adanya tindakan pengurusan karena menurut mereka selama bertahun-tahun tinggal di lokasi tersebut, belum pernah mendengar maupun mengalami tindakan pengurusan/pembersihan atas hunian spontan di lokasi tersebut.

Fenomena 'jual-beli' tanah juga terjadi di lokasi areal tersebut, tetapi dikatakan sebagai uang ganti rugi atas pohon buah-buahan yang ditanam di atas lahan tersebut. Harga satu pohon pisang

misalnya, dapat mencapai Rp.100.000,- sehingga bila ada 10 pohon pisang yang di tanam, maka pembeli harus mengeluarkan ganti rugi pohon tersebut Rp.1 juta. Selain pohon buah-buahan, terkadang penduduk juga membangun semacam pondasi yang nantinya dapat dipakai untuk memperoleh uang ganti rugi dari pembeli yang berniat tinggal di lokasi tersebut. Menurut pengurus RT, kegiatan tersebut hanya 'akal-akalan' dari penduduk di hunian spontan untuk mendapatkan keuntungan atas lahan yang didiami tersebut. Untuk menjual tanah jelas tidak mungkin, karena tanah tersebut milik negara.

Hal yang sama juga terjadi di lokasi hunian spontan di wilayah Kelurahan Pacarkeling, di mana sebagian penghuninya adalah pensiunan atau keturunan pensiunan pegawai PT. KAI. Dalam perkembangannya, rumah-rumah milik pensiunan pegawai PT. KAI tersebut diperjualbelikan kepada pihak lain (ada juga yang hanya mengontrakkan rumahnya). Lokasi yang strategis di tengah kota dan harga rumah yang relatif murah membuat orang semakin berminat tinggal di daerah tersebut. Pendatang mulai masuk dalam jumlah cukup banyak terjadi sekitar tahun 1986. Karena status tanahnya merupakan tanah pemerintah/ PT. KAI maka pembeli hanya sebatas membeli rumah (ganti rugi bangunan), tetapi tidak termasuk tanahnya. Bukti kepemilikan atas rumah hanya berdasarkan selebar kwitansi pembelian. Kebanyakan penghuni yang ditemui, memahami bahwa mereka bertempat tinggal di tanah negara yang sewaktu-waktu dapat kena gusur. Tapi umumnya mereka tidak terlalu merisaukan hal tersebut dan yang terpenting bagi mereka untuk sementara waktu masih memiliki tempat bernaung, seperti yang diutarakan oleh salah seorang penghuni RW I, Kelurahan Pacarkeling.

“.....mulai masuk sini orang-orang sudah bilang, ini tanah PJKA ndak resmi, sewaktu-waktu ada gusuran. Ya kalau kita-kita ini orang merantau nggak mikir sejauh itu pokoknya saya bisa nempati, bisa punya tempat tinggal gitu aja. Sewaktu-waktu ada gusuran urusan belakang gitu aja.....”.

Karena sudah mengetahui bahwa status tanah tempat tinggalnya milik pihak lain, maka para penghuni pada umumnya tidak keberatan apabila suatu saat diharuskan pergi dari lokasi tersebut asalkan mereka diberi kesempatan terlebih dahulu untuk mencari lokasi lainnya sebagai tempat tinggal yang baru. Beberapa informan yang ditemui mengaku tidak tahu harus pergi kemana apabila mereka digusur. Kapan akan dilaksanakan penggusuran tidak diketahui secara pasti oleh sebagian besar penghuni. Kebanyakan mengatakan hanya pernah mendengar akan ada rencana tersebut. Meskipun demikian, beberapa warga menyatakan tidak akan dirugikan dengan adanya penggusuran karena mereka menganggap pemerintah akan memberi ganti rugi bangunan.

Menurut informan dari Bappeko Surabaya, tidak pernah ada *law enforcement* atas pelanggaran tersebut, yang terjadi justru sebaliknya. Kehadiran penduduk di pemukiman yang menempati kawasan ilegal tersebut justru seperti mendapat dukungan dari berbagai pihak. Salah satunya dapat dilihat dari adanya fasilitas penerangan dan jaringan telepon. Sikap positif yang dapat dicermati dari warga penghuni adalah ilegalitas status tanah bangunan tidak dimanfaatkan oleh mereka untuk tidak memenuhi kewajibannya membayar pajak bangunan. Warga secara rutin membayar pajak tersebut yang besarnya beragam tergantung dari besar bangunan yang dimiliki, umumnya antara Rp.3.000,- s/d Rp.4.000,- per tahun. Dengan membayar pajak, warga mengharapakan ada ganti rugi bangunan apabila terjadi penggusuran.

#### 4.3.3. *Status tempat tinggal*

Membandingkan status tempat tinggal yang dihuni oleh migran temporer, secara umum menunjukkan persamaan yaitu sebagian besar menyewa rumah-rumah petak atau tinggal dengan cara mengontrak kamar pada penduduk setempat. Beberapa warga yang memiliki rumah melihat peluang yang baik dengan menyewakan sebagian kamarnya. Tabel 4.1 memperlihatkan bahwa persentase responden yang membangun sendiri/memiliki sendiri tempat tinggalnya lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang tinggal di

hunian kumuh. Hasil wawancara mendalam dengan informan di kelima daerah penelitian memperkuat fenomena ini, di mana sebagian migran temporer di hunian spontan membangun/memperbaiki hunian sendiri dengan memberikan alasan bahwa biaya mengontrak rumah/kamar di tempat lain relatif tinggi. Di samping itu, karena hunian didirikan di atas lahan milik negara, maka penghuni tidak perlu membeli tanah/lahan tempat tinggal, tetapi cukup hanya dengan mengganti rugi urug/bangunan kepada penghuni sebelumnya. Hingga kini ada kecenderungan adanya pendatang yang dapat membangun hunian di atas lahan kosong tanpa IMB, tetapi cukup melapor kepada RT setempat (atau perwakilannya).

Status pemilikan tempat tinggal dengan cara menyewa kamar/rumah hanya ditemukan di lingkungan hunian spontan, tetapi tidak ditemukan di lingkungan hunian kumuh. Kamar sewaan umumnya berupa kamar petak dengan ukuran sangat sempit yang disewakan secara bulanan. Kebanyakan penyewa adalah buruh pabrik dan pedagang kaki lima yang biasanya datang ke Kota Surabaya tanpa disertai keluarga karena untuk menghemat biaya hidup di kota. Penyewa perorangan tanpa keluarga kebanyakan menyewa sepetak kamar daripada sebuah rumah. Meskipun demikian, ditemukan juga sebuah keluarga (ibu-bapak dengan satu-dua anak yang masih kecil-kecil) yang menyewa sepetak kamar. Perbedaan antara kontrak kamar dan kost hanya dalam hal jangka waktu menetap. Umumnya orang yang kost hanya untuk jangka waktu bulanan sehingga pembayaran uang kost juga secara bulanan. Sedangkan sewa biasanya memakan waktu tahunan, minimal orang harus menyewa untuk dua tahun dan pembayaran di muka sebelum ditempati. Harga sewa kamar bervariasi tergantung dari ada/tidaknya barang-barang elektronik atau barang yang menggunakan listrik yang dimiliki oleh para penyewa. Semakin banyak barang elektronik yang digunakan semakin besar biaya sewa karena listrik yang digunakan juga semakin besar. Luas kamar sewaan juga menjadi pertimbangan harga sewa, semakin luas maka semakin tinggi harga sewanya. Umumnya harga sewa kamar berkisar antara Rp. 20 ribu sampai Rp. 75 ribu. Harga sewa biasanya sudah memperhitungkan biaya air dan listrik yang digunakan oleh penyewa.

Tabel 4.1. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Status Tempat Tinggal dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Status tempat tinggal</i>	<i>Hunian kumuh</i>	<i>Hunian spontan</i>
Milik/dibangun sendiri	3,9	25,9
Sewa/kontrak sendiri	(0)	33,4
Sewa/kontrak bersama keluarga	82,5	26,4
Sewa/kontrak dengan orang lain	5,7	5,2
Menumpang	2,2	4,7
Lainnya	5,7	4,2
Total	100,0	100,0
N	400	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 – 2005

Catatan: ( ) angka mutlak, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Perbedaan mencolok dalam hal status tempat tinggal antara hunian kumuh dan spontan ditemukan pada responden rumah tangga yang menyewa/mengontrak kamar bersama keluarga. Proporsi responden yang menyewa kamar, yang tinggal di lingkungan hunian kumuh jauh lebih besar dibandingkan dengan mereka yang tinggal di hunian spontan. Namun demikian, hasil observasi memperjelas bahwa meskipun status tempat tinggalnya sewa dengan keluarga, pada umumnya hanya terdiri ayah dan anak, atau pasangan suami-isteri (anak ditinggal di rumah), atau kakak beradik, atau bahkan dengan keluarga lain. Lebih lanjut, mengontrak rumah petak pada umumnya dilakukan oleh mereka yang membawa anggota keluarga dan telah tinggal cukup lama di Kota Surabaya, tetapi masih tetap ingin kembali ke daerah asal. Harga sewa rumah yang cukup murah (antara Rp.300.000,- – Rp.700.000,-) per tahun, tergantung pada ukuran dan kondisi rumah, menyebabkan mereka yang sudah merasa mapan bekerja di Surabaya membawa keluarga untuk tinggal di kota ini, meskipun mereka tetap berstatus migran temporer. Selain itu ada juga rumah yang ditinggali secara beramai-ramai, umumnya penghuni adalah pendatang yang belum berkeluarga atau tidak/belum membawa anggota keluarganya ke Surabaya.

#### **4.4. Hunian Kumuh dan Spontan: Berbedakah dalam Hal Karakteristik Fisik dan Sosial ?**

Pembahasan dalam sub bab ini memfokuskan pada karakteristik fisik maupun sosial dari hunian kumuh maupun spontan. Hal ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi perbedaan antara kedua jenis hunian tersebut, mengingat adanya perbedaan aspek legalitas di antara keduanya. Pembahasan dari segi fisik mencakup (1). tipe hunian dan tata letak bangunan, kepadatan bangunan; (2). kualitas lingkungan yang dilihat dari sanitasi lingkungan dan; (3). ketersediaan prasarana dasar kota (air bersih dan listrik) serta akses pada pelayanan publik (fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan dan lapangan bermain).

##### *4.4.1. Tipe hunian dan tata letak bangunan*

Jenis hunian yang ditemukan di lingkungan permukiman kumuh dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu rumah deret dan rumah inti. Rumah deret berbentuk deretan kamar yang berukuran sekitar 3 m x 4 m menempel pada bangunan utama (penduduk setempat sering menyebutnya dengan 'rumah petak'). Rumah inti yaitu rumah yang hanya terdiri dari ruang-ruang pokok (tidak lengkap), yaitu kamar tidur, dapur dan MCK/WC (tidak selalu ada).

Jenis rumah deret terdapat cukup banyak di lingkungan hunian kumuh di Kelurahan Gading. Areal permukiman yang cukup luas di daerah tersebut memungkinkan penduduknya untuk membangun rumah dengan model petak. Kondisi bangunan rumah deret adalah permanen dengan mutu bangunan rendah, lantai diperkeras/diplester dengan semen, namun beberapa lantai rumah sudah berupa lantai keramik, tetapi ventilasi kurang baik. Pada umumnya bangunan hanya satu lantai, tetapi ada juga yang bertingkat. Setiap rumah deret pada umumnya terdiri dari 5 pintu (5 kamar), tapi ada yang memiliki 24 pintu, bahkan ada yang mencapai 40 pintu. Jumlah penghuni biasanya dibatasi, yaitu antara 2-4 orang. Namun demikian, ada juga yang berisi 10 orang dalam satu kamar,

tetapi biasanya mereka memakai kamar secara bergantian (tidak pernah sekaligus terisi oleh 10 orang).

Jenis rumah inti pada umumnya memiliki kondisi bangunan yang tidak berbeda jauh dengan rumah deret. Kondisi rumah umumnya permanen, tetapi mutu bangunan rendah. Sebagian lantainya berupa keramik, namun ada juga yang masih berupa plesteran semen. Meskipun berupa rumah, tetapi ventilasi terbatas. Terkadang pembagian antar ruangan tidak jelas, terlihat dari adanya penggabungan antara kamar tidur/ruang tamu dengan dapur. Rumah jenis ini biasanya ditempati oleh satu keluarga batih (orang tua dengan anak-anak yang belum menikah) tapi tidak jarang satu rumah dihuni oleh beberapa keluarga misalnya anaknya yang sudah menikah tapi belum memiliki rumah sendiri sehingga masih bergabung dengan orang tuanya.

Terkait dengan sistem sewa, terdapat dua sistem, yaitu bulanan dan tahunan. Biaya sewa tahunan lebih murah dibandingkan dengan bulanan. Sebagai contoh, harga sewa untuk jangka waktu dua tahun untuk satu petak kamar adalah Rp 1,2 juta – Rp 1,5 juta, sedangkan besar sewa bulanan berkisar antara Rp.100.000,- - Rp.150.000,-. Listrik ditanggung masing-masing penghuni, biasanya dibagi menurut jumlah kamar yang terisi. Pada umumnya mereka membayar iuran antara Rp. 20.000,- s/d Rp. 25.000,- per bulan. Meskipun sudah ditetapkan ongkos sewa, dalam kenyataannya pemilik kost dapat mentoleransi apabila penyewa tidak dapat membayar/menunda pembayaran karena sedang tidak punya uang. Untuk tipe rumah hunian ini, ditemukan pula penghuni yang tidak membayar kost/sewa dari uangnya sendiri, tapi disewakan oleh 'boss'-nya, misalnya mereka yang bekerja sebagai "anak buah boss" yang berkecimpung dalam industri makanan dan minuman rumah tangga.

Tinggal di lingkungan hunian rumah permanen maupun bedeng cukup banyak dilakukan oleh migran temporer yang terpilih sebagai sampel di lingkungan hunian spontan (Tabel 4.2). Hunian jenis bedeng adalah bangunan tempat tinggal semi permanen dengan bahan bangunan terbuat dari seng/papan/tripleks bekas. Berdasarkan

hasil wawancara dengan beberapa penghuni rumah di hunian spontan ini, diketahui bahwa kebanyakan rumah yang ditinggali sekarang pada awal penempatan masih berbentuk semi permanen atau bedeng-bedeng. Namun, lambat-laun dengan adanya tambahan penghasilan, penghuni mulai memperbaiki rumahnya menjadi rumah permanen meskipun dilihat dari mutu bangunannya adalah rendah. Misalnya ditemukan di areal pemakaman di Kelurahan Gading, di mana terdapat cukup banyak tempat tinggal/hunian dengan kualitas bangunan buruk dan mudah roboh. Bangunan dibuat dari bahan-bahan semi permanen (antara lain dari kardus-kardus bekas sehingga sering disebut 'rumah kardus'), lantai berupa tanah yang dipadatkan, tidak ada ventilasi.

Tabel 4.2. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Jenis Tempat Tinggal Di Permukiman Spontan (Presentase)

<i>Jenis tempat tinggal</i>	<i>Persentase</i>
Rumah	35,1
Pondok	3,0
Bedeng	32,5
Rumah kardus	2,0
Kamar sewa	23,8
Lainnya	3,6
Total	100,0
N	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 - 2005

Selain tipe tempat tinggal berbentuk rumah maupun bedeng, kamar-kamar sewaan juga banyak dimanfaatkan oleh sebagian responden, yaitu mencapai hampir seperempat dari jumlah responden di lingkungan hunian spontan. Ukuran kamar pada umumnya berkisar antara 2,5 m x 3 m. Kondisi bangunan bervariasi, ada yang sudah permanen (dinding tembok dengan lantai diperkeras menggunakan semen) dan sebagian lainnya menempati kamar-kamar sewaan yang terbuat dari bahan semi permanen (dinding papan/tripleks).

Terkadang penyewa melakukan perbaikan sendiri, seperti menambah tripleks pada bagian dinding untuk memberi sedikit rasa nyaman pada kamar sewa.

Tidak jarang penghuni di lingkungan hunian spontan melakukan perbaikan kondisi rumahnya sehingga menjadi hunian yang permanen. Seperti yang dikisahkan oleh seorang penghuni di Kelurahan Suko Manunggal Baru, bahwa dirinya memiliki hunian di daerah tersebut pada sekitar tahun 1980-an dengan cara mengganti uang urug dari pemilik sebelumnya (orang 'bambungan') sebesar Rp. 35 ribu untuk bangunan seluas 4,5 m x 7 m. Pada awalnya, bangunan hanya terbuat dari seng/tripleks dengan lantai tanah. Namun, pada saat ini dinding tripleks sudah diganti dengan dinding bata dan sebagian lantainya sudah berupa keramik. Dikatakan bahwa untuk menjadikan rumah menjadi permanen dibutuhkan waktu 10 tahunan, di mana jika dialihkan pada orang lain, harga jual rumah dapat mencapai kira-kira sebesar Rp. 23 juta. Motivasi untuk melakukan perbaikan hunian tersebut didasarkan atas perkiraan bahwa sekalipun status tanahnya ilegal, namun minat orang untuk memiliki tempat tinggal di lokasi ini tergolong tinggi, karena lokasinya yang berdekatan dengan lingkungan pabrik. Di samping itu, hingga puluhan tahun hunian spontan ini ada, belum pernah ada upaya/rencana penggusuran dari pemerintah daerah atas lokasi-lokasi tersebut. Oleh karena itu, banyak orang yang kemudian mencoba berinvestasi di lokasi tersebut dengan membangun hunian-hunian, baik untuk ditinggali sendiri maupun disewakan/ dikontrakkan. Kalaupun ada penggusuran, penduduk berharap akan ada ganti rugi atas bangunan yang telah didirikan, sehingga perbaikan rumah dapat menambah harga jual/sewa rumah.

Memperhatikan luas tempat tinggal, ukuran lantai ruang hunian sangat beragam, dari yang terkecil berukuran 2 m<sup>2</sup> sampai yang terbesar berukuran 112 m<sup>2</sup>. Apabila diambil rata-ratanya, luas tempat tinggal adalah 14,36 m<sup>2</sup>. Dapat dikatakan sebagian besar hunian tersebut tidak memiliki halaman rumah. Keadaan ini ditemukan hampir di semua lokasi penelitian, meskipun juga ada

beberapa bagian lingkungan hunian spontan yang masih ditemukan lahan kosong, seperti di hunian spontan Putat Gede.

Meskipun sebagian besar luas tempat tinggal tergolong sempit, beberapa rumah tangga masih memanfaatkan bagian depan rumahnya sebagai warung atau tempat berjualan. Dari hasil survei diketahui bahwa responden yang memiliki sarana kegiatan ekonomi seperti warung, di permukiman hunian kumuh lebih banyak dibandingkan dengan mereka yang tinggal di lingkungan hunian spontan (Tabel 4.3). Jenis sarana berdagang yang dimiliki, antara lain gerobak dorong (untuk sayuran, baso atau soto), biasanya hanya diletakkan berjejeran di tepi jalan, sehingga membuat jalan setapak di depan rumah semakin sempit. Demikian pula kepemilikan alat transportasi, terutama becak (yang angkanya tidak berbeda jauh antara hunian spontan dan hunian kumuh), menambah lingkungan hunian terasa makin sempit, karena becak-becak yang diparkir di pinggir jalan.

Tabel 4.3. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Sarana Usaha Kegiatan Ekonomi yang Dimiliki dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Sarana usaha kegiatan ekonomi</i>	<i>Hunian kumuh</i>	<i>Hunian spontan</i>
Tidak memiliki sarana usaha	53,4	57,1
Memiliki alat transportasi (ojek, bajaj, becak)	6,7	10,5
Sarana berdagang (toko, warung, gerobak dan sejenisnya)	33,5	23,4
Sarana usaha lain	6,4	9,0
Total	100,0	100,0
N	400	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 - 2005

Apabila memperhatikan tata letak bangunan, baik di permukiman kumuh maupun spontan tidak menunjukkan perbedaan yang terlalu menyolok, meskipun ada kecenderungan bahwa tata letak

bangunan di lingkungan hunian kumuh lebih teratur dibandingkan dengan lingkungan hunian spontan. Hal ini karena lingkungan hunian kumuh sudah pernah dilakukan program perbaikan kampung. Kondisi sebaliknya ditemukan di lingkungan hunian spontan, di mana arah rumah tidak beraturan, terlihat ditemukannya sejumlah pintu rumah penghuni satu yang menghadap dinding rumah tetangga. Jarak antara satu rumah dengan rumah lainnya sangat sempit, hanya cukup untuk berjalan satu orang dan bila berpapasan harus memiringkan tubuh. Sempitnya rumah tinggal menyebabkan kebanyakan para penghuni tidak dapat menaruh barang-barang rumah tangga (seperti barang-barang loak) di dalam rumah, ada sebagian yang terpaksa ditempatkan di luar rumah, bahkan sampai menyita badan jalan setapak.

#### *4.4.2. Kepadatan bangunan dan hunian*

Salah satu indikasi untuk melihat tingkat kekumuhan suatu permukiman dapat dilihat dari kepadatan bangunan yang diukur dari membandingkan luas bangunan terhadap jumlah bangunan yang ada di atasnya. Menteri Pekerjaan Umum pada tahun 1986 menetapkan ukuran kepadatan bangunan, yaitu rumah sederhana tidak bertingkat yang dianggap layak huni adalah permukiman yang memiliki kepadatan rata-rata sebesar 50 unit rumah/ha (Rudiyantono, 2000:13). Meskipun penelitian ini belum dapat mengetahui secara pasti bagaimana tingkat kepadatan bangunan, baik di daerah permukiman kumuh maupun spontan, namun dari hasil observasi dapat dikatakan bahwa kepadatan bangunan di dua tipe hunian (lingkungan hunian kumuh dan spontan) tergolong sangat padat, terlihat dari bangunan tempat tinggal yang saling berdempetan.

Kepadatan bangunan di lingkungan tempat tinggal migran temporer yang terpilih sebagai sampel penelitian ini yang sangat tinggi tampak nyata dari bangunan tempat tinggal mereka yang berdempetan dengan ukuran luas bangunan sangat kecil. Kondisi semacam ini terutama terlihat jelas di lingkungan migran temporer yang umumnya tinggal di kamar sewaan. Kamar sewaan ini bukan berupa kamar-kamar yang tertata, tetapi umumnya berupa rumah

yang dibuat bilik-bilik ukuran kecil. Untuk satu rumah bisa terdiri beberapa pintu (kamar), biasanya lima pintu, tetapi ada yang mencapai puluhan pintu, tergantung pada luas rumah. Dapat dicontohkan, salah satu rumah penduduk asli Surabaya yang luasnya kira-kira 30 m<sup>2</sup> bisa diubah menjadi 5 kamar untuk disewakan pada migran temporer. Karena kamar-kamarnya berukuran sempit, lorong yang menghubungkan antara kamar satu dengan yang lain, bahkan gang antar rumah sering dimanfaatkan untuk memasak (sebagai dapur). Bangunan tempat tinggal yang sangat padat ini banyak ditemukan di bagian dalam/belakang kawasan permukiman kumuh maupun spontan, sehingga tidak mudah terlihat dari jalan besar atau dari gang yang menghubungkan jalan besar dengan lingkungan permukiman tersebut.

Menurut sebagian warga, kondisi permukiman pada saat ini terasa lebih padat dibandingkan dengan beberapa tahun sebelumnya. Hal ini terkait dengan adanya kegiatan menambah areal hunian tempat tinggal tanpa melaporkan ke pihak berwenang. Lingkungan menjadi semakin kumuh dan tidak teratur. Untuk mendapat gambaran lebih jelas dapat diperhatikan informasi dari wawancara mendalam dengan dua penghuni di Kelurahan Gading di bawah ini

“.....Dulunya tanah sawah, makin kesini terus dikavling-kavling karena banyak pendatang musiman sejak tahun 1994-1995 di RT 05. Dulu masih kosong cuma dua rumah saja, terus mulai tambah. Dulu tanah (ini hanya) milik Pak KC dan Pak DL, terus di kotak-kotak kemudian di beli orang. Dulu sepeda motor saja tidak bisa lewat. Di sini sekarang rumah kumuh sekitar 50 lebih pintu, yang paling kumuh di gang A, B, sama Gang 3 no 19 ke belakang...”

“....Sejak tahun 97 tinggal di sini, baru menikah langsung tinggal di sini. Pertama tinggal di sekitar sini juga, kost, kemudian kontrak sebelum beli rumah. Waktu dulu (1997) di sini belum ada rumah. Cuma sini thok satu deret, sekarang full, waktu dulu kosong...”.

Dampak dari kepadatan bangunan yang tinggi adalah pada buruknya sirkulasi udara dan juga sangat berpotensi terhadap bahaya banjir, terlebih lagi bila sanitasi lingkungan (seperti saluran air) dalam kondisi tidak memadai untuk menampung air hujan.

Pada tingkat rumah tangga, sebagian besar responden tinggal di tempat yang melebihi kapasitas suatu hunian. Kepadatan hunian ini mengacu pada luas bangunan yang ditempati per jumlah penghuni/anggota rumah tangga. Ada beberapa indikator untuk menentukan kepadatan suatu hunian pada tingkat rumah tangga. Menurut ketetapan ILO kepadatan minimal untuk tempat tinggal adalah 5,2 m<sup>2</sup>/orang, lebih rendah daripada standar internasional, yaitu 9 m<sup>2</sup>/orang. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kepadatan bangunan di lokasi penelitian. Hasil survei menunjukkan, baik untuk lingkungan hunian kumuh maupun spontan, tidak memperlihatkan perbedaan yang terlalu menyolok, yaitu mayoritas migran temporer menempati areal dengan luas kurang dari 5,2 m<sup>2</sup>. Temuan ini sama dengan temuan penelitian di lingkungan permukiman kumuh di China yang menyimpulkan bahwa migran temporer pada umumnya menempati tempat tinggal yang sempit dan dalam kondisi yang memprihatinkan (Wu, 2002:105). Kepadatan yang berlebihan seperti ini menjadi suatu ciri dari permukiman para migran karena tiap orang hanya menggunakan sepertiga dari ruang yang ditempati.

Hasil observasi di daerah penelitian juga memperlihatkan kondisi hunian yang sangat sempit dan jarak rumah yang berdekatan antar-tetangga di kiri dan kanan, sehingga baik di daerah hunian kumuh maupun spontan, kondisi hunian terlihat kumuh. Areal hunian dengan luas kurang dari 5, 2 m<sup>2</sup> seringkali menjadi tempat tinggal keluarga dengan anggota rumah tangga berjumlah antara 4-6 orang. Menurut salah seorang penghuni, yang penting bagi mereka ada tempat untuk berteduh saat hujan dan panas, sekalipun tempat tinggal bersifat 'darurat'. Informasi kualitatif yang diperoleh dari wawancara mendalam dengan salah seorang migran temporer di daerah penelitian di bawah ini memberikan gambaran ketidakpedulian mereka terhadap ruang hunian yang mereka tempati.

“ .....lebih banyak migran non-permanen yang tinggal di rumah petak dan kamar kost. Kadang-kadang hitung per kamar, ada pula yang hitung per kepala. Ukuran kamar kost macam-macam, ada yang 3m<sup>2</sup>, ada 5 m<sup>2</sup>, ada yang lebih luas lagi, umumnya ya sekitar itu. Untuk hitungan sewa bisa per kepala, biasanya yang satu kamar ditempati 2 atau 3 orang” (informan adalah seorang tokoh masyarakat).

Survei juga menunjukkan, persentase migran temporer yang terpilih sebagai sampel yang mendiami hunian dengan luas lebih dari 9 m<sup>2</sup> lebih banyak ditemukan di hunian spontan daripada di hunian kumuh. Mengenai fenomena ini dapat dipahami dari adanya kemungkinan migran temporer untuk memperluas/memperlebar tempat hunian di lahan kosong yang belum dimanfaatkan oleh pemilik lahan. Sebaliknya di lingkungan hunian kumuh tidak ada akses untuk memperluas areal tempat tinggal tanpa ada kepemilikan tanah yang jelas.

Tabel 4.4. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Luas Hunian per Anggota Rumah Tangga dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Luas hunian</i>	<i>Hunian kumuh</i>	<i>Hunian spontan</i>
< 5,2 m <sup>2</sup>	73,6	71,1
5,2 - 8,9 m <sup>2</sup>	16,5	15,0
≥ 9 m <sup>2</sup>	9,9	14,0
Jumlah	100,0	100,0
N	400	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 – 2005

#### 4.4.3. *Kualitas lingkungan hunian*

Migran temporer yang tinggal di ruang hunian yang sangat sempit pada kawasan permukiman sangat padat, umumnya memiliki keterbatasan terhadap sarana-prasarana sanitasi lingkungan. Rumah kontrakan yang mayoritas berupa rumah petak, pada umumnya tidak

dilengkapi dengan kamar mandi dan WC untuk setiap rumah. Satu kamar mandi dan WC biasanya dipakai untuk 2-3 rumah tangga. Tempat mandi, cuci dan kakus (MCK) ini pada umumnya terletak terpisah dari rumah petak, berada di bagian belakang rumah. Walaupun kasusnya sangat sedikit, beberapa rumah kontrakan tidak memiliki sarana tempat buang air besar, sehingga mereka memanfaatkan WC umum yang tersedia di sekitar tempat tinggal mereka. Di RW 12, misalnya, terdapat dua fasilitas MCK umum yang tidak hanya dimanfaatkan oleh warga di lingkungan ini, tetapi juga warga dari RW lain. Pengelolaan fasilitas MCK umum dilakukan oleh warga setempat yang dipilih oleh pengurus RW dengan tanggung jawab tidak hanya menjaga kebersihan, tetapi juga menjaga agar fasilitas ini tetap ada dan dimanfaatkan untuk pelayanan publik. Karena tidak ada dana dari pemerintah atau RW setempat, dana pengelolaan fasilitas MCK umum ini berasal dari partisipasi warga sendiri. Artinya, warga yang memanfaatkan fasilitas ini diwajibkan membayar iuran, yaitu sebesar Rp.200,- untuk buang air besar dan Rp.500,- untuk mandi (setiap kali menggunakan fasilitas). Hasil dari iuran pemakai fasilitas MCK umum ini dimanfaatkan untuk biaya listrik (untuk keperluan pompa air) sedot kotoran dan perbaikan MCK jika ada kerusakan, disamping honor pengelola.

Memperhatikan kondisi MCK tersebut, mudah dipahami jika sebagian besar responden menggunakan MCK umum untuk tempat buang air besar. Bahkan di lingkungan hunian spontan di Kelurahan Putat Gede, sebagian warga terpaksa melakukan aktivitas buang air besar di sungai yang mengalir di belakang rumah atau tempat tinggal mereka. Ditemukan juga beberapa kasus, meskipun sarana MCK umum tersedia untuk para penyewa kamar/rumah sewaan, namun sebagian penghuni masih menggunakan sungai/parit sebagai tempat buang air. Hal ini karena sarana WC yang tersedia relatif terbatas, sementara yang membutuhkan sangat banyak. Sebagai contoh, di salah satu rumah sewa dengan 17 kamar hanya dibuatkan 2 WC dan 1 kamar mandi dilengkapi dengan sumur. Di samping itu, sebagian warga merasa lebih leluasa untuk buang air besar di sungai, karena tidak perlu lagi ambil air dari sumur.

Tabel 4.5. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Tempat Buang Air Besar dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Tempat buang air besar</i>	<i>Hunian kumuh</i>	<i>Hunian spontan</i>
WC sendiri	13,3	10,0
WC bersama/umum	86,7	64,6
Sungai/ parit	(0)	20,7
Lainnya	(0)	4,7
Total	100,0	100,0
N	400	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 – 2005

Catatan: ( ) angka mutlak, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Menurut Bappeko Surabaya (2004:13-14), sudah diketahui secara luas bahwa penduduk Surabaya tidak memiliki fasilitas sanitasi yang layak dan sebenarnya tidak terdapat jaringan pembuangan limbah. Dengan demikian prioritas utama yang dicanangkan Bappeko Surabaya dalam pengembangan kondisi lingkungan adalah memperbaiki dan membangun prasarana sanitasi yang layak pakai.

Selanjutnya mengenai tempat pembuangan sampah, berdasarkan hasil survei terlihat bahwa mayoritas penghuni di hunian kumuh maupun spontan memanfaatkan tempat pembuangan sampah umum (Tabel 4.6). Tidak setiap rumah tangga memiliki tempat pembuangan sampah di depan rumahnya. Bagi yang memiliki tempat sampah umumnya terbuat dari ban bekas. Di Kelurahan Gading pernah dicoba untuk memisahkan antara sampah kering dan basah ke dalam dua bak sampah yang berbeda (warna biru untuk sampah kering dan kuning untuk sampah basah). Namun upaya ini tidak berjalan baik karena warga tidak lagi membedakan antara sampah kering atau basah.

Tabel 4.6. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Ketersediaan Tempat Pembuangan Sampah dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Tempat pembuangan sampah</i>	<i>Hunian kumuh</i>	<i>Hunian spontan</i>
Tempat umum	76,8	73,8
Tempat sendiri	23,2	18,7
Sungai/parit	(0)	3,2
Sembarangan tempat	(0)	4,2
Total	100,0	100,0
N	400	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 – 2005

Catatan: ( ) angka mutlak, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Hal lain berkaitan dengan persoalan sampah adalah mengenai tidak teraturnya pengambilan sampah rumah tangga, sehingga sampah menumpuk sampai 3-4 hari lamanya. Padahal menurut warga, mereka selalu membayar iuran bulanan, termasuk untuk membayar retribusi sampah, yang besarnya berkisar antara Rp 3.000,- - Rp 7.000,-. Ketidakteraturan pengambilan sampah tersebut kemungkinan juga berkaitan dengan tidak adanya lokasi pembuangan sampah sementara (LPS) di seluruh kelurahan yang menjadi daerah penelitian ini<sup>16</sup>, sehingga pengambil sampah juga kesulitan untuk mengambil sampah milik warga. Salah seorang informan menuturkan masalah pengambilan sampah tersebut, sebagai berikut.

“.....pengambilan sampah saat ini juga tidak dilakukan secara rutin, kadang satu minggu satu kali saja, padahal sewaktu saya masih menjadi RT saya himbau petugas kebersihan untuk mengambil seminggu 3 kali, tapi dalam

<sup>16</sup> Ketidakadaan LPS ini bukan hanya terjadi di daerah penelitian tapi dapat dikatakan belum seluruh kelurahan di Kota Surabaya memilikinya sebagaimana yang diharapkan, sehingga ada sebagian masyarakat yang masih membuang sampah ke sembarang tempat (Bappeko Surabaya, 2004:14).

prakteknya seminggu sekali dan kadang-kadang hanya diambil setengahnya saja. Akhirnya sampah menjadi menggunung....” (Kutipan wawancara dengan Ketua RW II, Kelurahan Gading).

Persoalan sampah yang menumpuk tidak jarang berimplikasi pada upaya warga untuk mengambil jalan pintas, yaitu membuang ke kali/saluran irigasi, dan bahkan juga ke got atau di mana saja mereka bisa membuang sampah. Seperti yang terlihat dari hasil survei, masih ada penghuni di daerah hunian spontan yang membuang sampah di sungai/parit, bahkan di sembarang tempat. Meskipun angkanya kecil (<5), namun perilaku ini jelas membawa dampak yang tidak kecil bagi lingkungan, yaitu di samping terjadinya pencemaran lingkungan dan banjir, bahkan pada konteks yang lebih luas dapat berdampak pada kondisi kesehatan masyarakat. Menurut penuturan salah seorang warga di hunian spontan Karang Pilang, umumnya warga membuang sampah ke kali pada malam hari. Hal ini sudah pernah ditegur oleh perangkat setempat, namun semua ini kembali kepada kesadaran masing-masing individu untuk menjaga kebersihan lingkungannya.

Belum terlihat upaya pemanfaatan limbah sampah untuk didaur ulang menjadi bahan dasar pupuk. Idealnya sampah harus dapat dimusnahkan dengan *incenerator* kemudian ditimbun tanah dan diuruk melalui proses *sanitari landfill* atau dilakukan daur ulang (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:13-14). Tindakan ini tidak hanya bermanfaat dalam menjaga kelestarian lingkungan tetapi juga dapat mencegah terjadinya banjir. Seperti yang dikemukakan informan dari Kantor Bappeko, Surabaya, bencana banjir sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari permukiman kumuh itu sendiri karena berbagai faktor seperti sarana prasarana yang tersedia tidak dapat berfungsi dengan baik akibat banyaknya sedimen/ sampah yang menyumbat saluran dan banyaknya bangunan yang didirikan sehingga daerah resapan air semakin berkurang.

#### 4.4.4. Prasarana dasar perkotaan, pelayanan publik dan aksesnya

Meskipun ketersediaan prasarana (fasilitas) kota yang lengkap bukan merupakan faktor utama untuk berkembangnya suatu kota, namun masyarakat perkotaan memerlukan dukungan prasarana kota<sup>17</sup> yang memadai baik secara kuantitatif maupun kualitatif, agar dapat tercapai kehidupan yang nyaman, aman, tentram dan sehat. Prasarana kota yang merupakan pendukung utama kehidupan masyarakat kota tersebut meliputi jalan, fasilitas listrik, fasilitas air bersih (minum), fasilitas telepon dan fasilitas saluran *drainase*.

Karena sifatnya yang ilegal maka keberadaan beberapa prasarana kota di lingkungan hunian spontan semestinya tidak terdapat sarana-prasarana dasar kota, seperti jalan yang cukup lebar, saluran pembuangan air limbah, listrik, telepon, dan sarana sosial lainnya (sarana kesehatan, pendidikan/sekolah dan pasar). Namun demikian, di lima hunian spontan yang menjadi lokasi penelitian ini terdapat beberapa jenis prasarana-sarana dasar kota. Hasil survai di lingkungan hunian kumuh dan spontan, menunjukkan bahwa sebagian besar penghuni sudah menggunakan PAM (warga menyebutnya air PET) sebagai sumber air minum (Tabel 4.7). Namun demikian, bukan berarti mereka memiliki saluran/jaringan PAM sendiri, tetapi dengan cara membeli (baik pada tetangga maupun pedagang keliling). Harga 1 jerigen air (isi 20-25 liter air) berkisar antara Rp.700,- - Rp. 800,-. Sedangkan air sumur hanya dimanfaatkan untuk keperluan mencuci

---

<sup>17</sup> Awalnya pembangunan prasarana kota tidak dilakukan pada seluruh wilayah kota, tapi hanya pada beberapa wilayah kota tertentu saja terutama yang didiami oleh bangsa Eropa. Untuk daerah yang merupakan pusat usaha (perdagangan dan jasa) yang secara historis didiami oleh warga keturunan Cina, disediakan fasilitas perkotaan yang memadai. Sementara bagian wilayah kota yang didiami oleh kaum pribumi tidak disediakan fasilitas kota. Kondisi kawasan ini semakin diperburuk dengan kedatangan para migran yang umumnya berpenghasilan rendah, sehingga kawasan yang tidak tertata ini pada akhirnya menjadi permukiman kumuh (Sinulingga, 1999:189). Seperti yang diungkapkan oleh Sandy, 1978 (dikutip oleh Sobirin, 2001:45), kota-kota di Indonesia 'berwajah dua', artinya ada bagian wilayah kota yang direncanakan dengan matang, tapi ada bagian lainnya yang dibangun tanpa perencanaan.

dan mandi, karena untuk dikonsumsi airnya terasa tidak enak. Masalah air bersih tidak hanya problema yang ditemui di daerah penelitian, tetapi juga merupakan masalah di hampir seluruh kota Surabaya (Titisari dan Kurniawan, 1999:35). Di lingkungan hunian spontan Karang Pilang, sebagian penghuni sudah melakukan pemasangan saluran air PAM (memiliki meteran sendiri). Pemasangan fasilitas PDAM ini diupayakan melalui PDAM Sidoarjo karena letak hunian lebih dekat dengan Kabupaten Sidoarjo, sehingga untuk pemasangan saluran air lebih mudah. Sementara pemasangan jaringan PAM melalui PDAM Surabaya, baru diupayakan kurang lebih 6 bulan sebelum penelitian ini berlangsung. Biaya pemasangan PAM dilakukan dengan cara diangsur sebanyak tiga kali dengan pengurusan secara kolektif. Umumnya warga membayar angsuran setelah terpasang jaringan pipa PAM di lokasi hunian spontan tersebut. Menurut sebagian warga, meskipun ditarik biaya sebesar Rp. 1,5 juta untuk pemasangan saluran air PAM, mereka tidak keberatan karena sumur sebagai sumber air minum di lokasi tersebut tidak dapat dikonsumsi (rasanya asin). Persyaratan untuk berlangganan air PAM relatif mudah yaitu warga cukup menyertakan permohonan dilampirkan dengan KTP atau KSK, bukti PBB.

Tabel 4.7. Distribusi Responden Rumah Tangga Menurut Sumber Air Minum yang Paling Sering Digunakan dan Tipe Hunian (Persentase)

<i>Sumber air minum</i>	<i>Hunian kumuh</i>	<i>Hunian spontan</i>
PAM	97,5	96,5
Air dalam kemasan	(6)	3,2
Sumur (gali/pompa)	(0)	(1)
Lainnya	(4)	(0)
Total	100,0	100,0
N	400	400

Sumber: Data Primer Penelitian Mobilitas Penduduk Temporer dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 – 2005

Catatan: ( ) angka mutlak, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Sebagian besar rumah tangga responden memanfaatkan listrik sebagai sumber penerangan, walau mereka tinggal di lingkungan hunian spontan. Meskipun merupakan lingkungan hunian spontan, fasilitas listrik telah ada sejak lama. Menurut penuturan informan di Kelurahan Pacarkeling, misalnya, jaringan penerangan dapat dinikmati sejak tahun 1989. Meskipun pada awalnya, penghuni memasang tiang pancang sendiri dan membeli generator untuk sumber penerangan, sejak akhir dekade 1980-an, PLN telah memberikan pelayanan pada warga di lingkungan hunian ini.

Fasilitas penerangan juga ditemukan di empat hunian spontan lainnya. Di Kelurahan Tambang Boyo dan Karang Pilang, listrik sudah terpasang sejak tahun 1980-an dan menurut beberapa penghuni, persyaratan untuk pemasangan listrik relatif mudah. Penghuni cukup melampirkan KTP atau KSK dan pengurusannya biasanya secara kolektif bersama beberapa warga. Apabila tidak memiliki KTP Surabaya, penghuni dapat meminjam KTP kerabat/ tetangganya yang memiliki kesamaan alamat. Pembayaran pemasangan listrik juga dapat diangsur sebanyak 4 kali tetapi listrik baru menyala jika pengguna sudah melunasi uang/biaya pemasangan listrik tersebut. Namun demikian, beberapa warga hunian spontan mengatakan, mereka pernah menghadapi persoalan dengan PLN, yaitu ketika mereka sudah melunasi biaya pemasangan, listrik tidak segera menyala. Pengalaman seperti ini mempengaruhi calon pelanggan baru untuk tidak melunasi biaya pemasangan sebelum listrik menyala. Akibatnya, sebagian rumah tangga menyambung saluran listrik pada tetangganya, dan ini sangat berpotensi terhadap kebakaran.

Sambungan instalasi listrik dengan cara 'mencantol' pada rumah induk juga ditemukan pada kamar-kamar sewa dan rumah-rumah petak. Migran temporer hanya mengetahui bahwa setiap bulan mereka harus membayar biaya listrik dengan jumlah tertentu sesuai dengan banyak barang-barang elektronik yang digunakan. Namun, ada juga kamar sewaan yang sudah menetapkan harga listrik yang harus dibayar oleh penyewa (misalnya Rp.20.000,- per bulan). Jaringan telpon sudah terpasang di sebagian hunian kumuh maupun spontan. Awalnya pemasangan telpon di hunian spontan tidak dapat

dilakukan karena penghuni harus melampirkan Kartu Keluarga, rekening listrik dan rekening air dengan nama pelanggan yang sama. Meskipun demikian, seperti yang ditemukan di wilayah hunian spontan di Pacarkeling, hal tersebut bisa diatasi dengan ‘bantuan’ dari petugas telepon keliling yang menyarankan pemasangan telepon menggunakan antena dilampiri surat dari RT dan RW. Sementara itu, di lingkungan hunian spontan Karang Pilang, pemasangan jaringan telepon ditawarkan kepada para penduduk yang bermukim di wilayah tersebut oleh pihak Telkom dalam rangka memperingati hari ulang tahun Telkom. Kepada masing-masing rumah tangga yang berminat hanya dibebankan biaya sebesar Rp. 55.000,-.

Adanya pelayanan listrik dan telepon di lingkungan hunian spontan ini tidak sesuai dengan aturan pemerintah kota. Lingkungan hunian spontan yang tidak diakui keberadaannya di satu sisi, tetapi di sisi lain ada instansi pemerintah yang memberikan pelayanan. Keadaan ini menunjukkan adanya kelemahan koordinasi antar instansi. Masing-masing instansi cenderung memikirkan kepentingannya sendiri tanpa mempertimbangkan dampaknya untuk upaya penertiban permukiman spontan.

Meskipun mayoritas migran temporer telah terlayani jaringan listrik, tetapi tak jarang ditemukan juga migran temporer yang tidak mampu memanfaatkan pelayanan listrik, dengan alasan menghemat uang, seperti ungkapan salah seorang migran temporer yang tinggal bersama-sama dengan teman-temannya sesama migran lainnya di sebuah rumah kontrakan berikut:

“.....rumah ini nggak pakai listrik. Itu lho, lampunya lampu ublik, buatnya dari kaleng susu dikasih sumbu kompor satu. Pakai uang Rp 500,- (untuk beli minyak tanah) bisa untuk satu minggu”.

Di lokasi penelitian, jumlah penduduk yang memakai lampu minyak sebagai sumber penerangan sebetulnya tidak banyak. Namun demikian, jika pemakaian tidak hati-hati juga bisa menimbulkan bahaya kebakaran, karena bangunan rumah di lingkungan kumuh

sangat padat dengan bahan bangunan mudah terbakar (kayu, bambu, kardus).

Berbeda halnya dengan akses terhadap fasilitas dasar kota, akses penduduk terhadap sarana-prasarana jalan tergolong kurang baik. Pada umumnya kondisi jalan penghubung relatif sempit, lebar sekitar 1 hingga 1,5 meter, sehingga kendaraan roda empat tidak dapat lewat/masuk ke lingkungan hunian spontan. Di lingkungan hunian kumuh, untuk beberapa bagian sudah ada program pelebaran jalan dan warga mendapat ganti rugi untuk halaman mereka yang terpakai pelaksanaan program tersebut. Tidak ada trotoar di kanan maupun kiri jalan. Sebagian besar jalan, terutama yang berada di hunian kumuh, sudah diperkeras dengan menggunakan *paving blok* sejak tahun 2003. Pengerasan jalan ini merupakan swadaya masyarakat. Sebelum ada pengerasan jalan, apabila hujan turun, jalan sulit dilalui karena terlalu becek ('jeblok'). Sementara kondisi jalan kampung di permukiman spontan, sebagian sudah ada yang diperkeras, namun sebagian lainnya kondisi jalannya masih berupa tanah berbatu, sehingga apabila hujan, jalan tersebut sangat 'becek'. Jalan kampung ini tidak hanya berfungsi sebagai penghubung antara gang satu dengan gang yang lain, tetapi juga sebagai arena bermain, tempat memarkir gerobak dorong dan becak, sehingga ruas jalan yang dapat dilalui menjadi semakin sempit.

Berdasarkan hasil observasi dapat diamati saluran pembuangan air kotor/limbah wilayah yang dialirkan melalui got-got umumnya bermuara di kali/sungai. Kondisi saluran air tersebut relatif kotor, airnya berwarna hitam, berbau dan sebagian airnya meluber sampai ke jalan, terutama pada musim hujan. Menurut penuturan beberapa informan, meskipun terdapat got-got sebagai saluran pembuangan limbah maupun air hujan, nampaknya hal ini tidak banyak menolong pada saat musim hujan tiba. Seperti di areal hunian spontan di Suko Manunggal Baru dan Tambang Boyo, permukiman tersebut masih sering banjir.

Mengenai fasilitas pelayanan sosial, seperti sekolah maupun Puskesmas/klinik dapat dikatakan tidak tersedia di lingkungan hunian spontan. Meskipun demikian akses warga untuk memperoleh

pelayanan kesehatan maupun pendidikan dapat dikatakan tidak sulit. Sekolah dan Puskesmas tersedia di luar lingkungan hunian. Sebagai contoh, di lingkungan hunian spontan Suko Manunggal Baru, sekolah dasar hanya berjarak 3 km dan dapat dicapai dengan berjalan kaki dengan waktu tempuh sekitar 15-20 menit. Demikian pula dengan fasilitas Puskesmas hanya berjarak 3 km dari hunian warga sedangkan kegiatan Posyandu dijadwalkan setiap hari Jum'at dan Senin di salah satu rumah warga. Kondisi yang sama juga terjadi di lingkungan hunian spontan di Kelurahan Putat Gede, yaitu meskipun tidak tersedia sekolahan maupun Puskesmas, tetapi warga dapat mendapatkan pelayanan Puskesmas yang berada tidak jauh dari tempat tinggal mereka.

Keadaan berbeda terjadi di lingkungan hunian kumuh Kelurahan Gading. Di lingkungan hunian ini terdapat fasilitas sekolah tingkat TK dan SD yang masing-masing berjumlah tiga buah, bahkan sekolah tingkat SLTP dan STM juga terdapat di lingkungan hunian kumuh Gading. Demikian pula sarana kesehatan (Puskesmas) terdapat di lingkungan ini. Adanya pelayanan publik di dalam lokasi penelitian sangat membantu penduduk (termasuk migran temporer) untuk memanfaatkan fasilitas tersebut. Pada umumnya migran tidak mengalami hambatan dalam memanfaatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Sekolah maupun Puskesmas tidak menerapkan perlakuan yang berbeda antara kelompok penduduk tetap dengan pendatang musiman. Perbedaan pelayanan pendidikan dan kesehatan antara penduduk tetap dan migran musiman terjadi ketika ada program bantuan yang umumnya ditujukan bagi penduduk miskin. Kebanyakan penduduk musiman tidak memperoleh pelayanan sebagaimana yang didapat oleh penduduk Surabaya. Faktor penyebabnya adalah karena migran temporer tidak memiliki kartu identitas penduduk kota yang merupakan salah satu persyaratan yang diperlukan untuk bisa dipilih sebagai penerima bantuan.

#### 4.4.5. *Karakteristik sosial demografi lingkungan hunian kumuh dan spontan*

Tidak terlihat perbedaan yang menyolok dalam hal latar belakang sosial demografi penduduk di lingkungan hunian kumuh dan spontan. Di kedua hunian ini banyak terdapat penduduk pendatang yang tinggal untuk sementara waktu, maupun dalam waktu yang cukup lama berbaaur dengan penduduk setempat. Sebagai gambaran di lingkungan hunian kumuh di RW XII, Kelurahan Gading, yang termasuk wilayah dengan kepadatan penduduk tinggi, terdapat sekitar 600 KK penduduk musiman dari sekitar 2.350 KK warga yang ada di lingkungan RW ini. Apabila menelusuri sejarah perkembangan penduduk setempat yang sekarang sudah menjadi warga Surabaya, dapat dikatakan mereka adalah juga penduduk pendatang. Dengan kata lain, penduduk setempat tersebut merupakan migran permanen yang sudah lama menetap di Surabaya. Sebagian penduduk sementara (migran temporer) sudah ada yang tinggal di wilayah ini selama bertahun-tahun, bahkan sudah memiliki rumah tinggal, tetapi mereka tidak berniat tinggal seterusnya di Kota Surabaya. Mereka juga tidak mempunyai kelengkapan identitas sebagai penduduk Surabaya. Berikut, wawancara dengan salah seorang tokoh masyarakat yang menggambarkan kondisi penduduk di wilayahnya.

“.....ada sekitar 2.350 KK termasuk musimannya, yang permanen sekitar 1.700, yang musiman sekitar 600 KK. Penduduk yang permanen ini merupakan pendatang juga tetapi kemudian mereka mengurus KTP, mempunyai tanah, membangun rumah dan kost-kostan. Pendatang musiman sudah dari sejak dulu karena banyak penghuni yang sudah bertahun-tahun tinggal, banyak yang tidak mau pindah lagi. Puncak kedatangan penduduk musiman mulai tahun 90’an. Meskipun penduduk musiman, beberapa memiliki rumah sendiri di sini. Mereka umumnya di sini hanya untuk mencari nafkah saja...”

Pada umumnya para pendatang berasal dari wilayah di sekitar Kota Surabaya. Mereka berasal dari Madura, Lamongan, Gresik, Mojokerto, Jombang, Ponorogo, dan Tuban. Jarak bukanlah merupakan hambatan bagi mereka untuk pergi ke Surabaya, karena kemudahan akses transportasi merupakan salah satu penyebab mereka memutuskan pindah ke kota untuk mengadu nasib. Seperti yang dapat diamati, keberadaan lokasi-lokasi hunian sangat dekat dengan jalan raya sehingga akses untuk mendapatkan transportasi relatif mudah. Bahkan hunian spontan Karang Pilang berada di lintasan antara Kota Surabaya dengan Kabupaten Gresik dan Sidoarjo. Kemudahan ini membuat para pendatang dapat pulang-balik dari daerah asal ke Surabaya, demikian pula sebaliknya tanpa kesulitan.

Keterikatan penduduk pendatang terhadap daerah asalnya cenderung masih tinggi. Kepemilikan tanah pertanian di daerah asal merupakan salah satu faktor penyebabnya. Biasanya pada waktu musim panen tiba atau saat musim tanam, mereka pulang ke tempat asalnya. Setelah semua urusan yang berhubungan dengan kegiatan pertanian selesai, mereka kembali lagi ke Surabaya, seperti diungkapkan oleh seorang penduduk musiman yang bekerja sebagai buruh di pabrik roti yang masih sering pulang ke daerah asalnya.

“...datang ke Surabaya karena dekat dengan Lamongan, perkiraan 1 jam naik bis. Ongkosnya Rp.20.000,- pp (pulang-pergi). Pulang 10 hari sekali. Ada teman yang sudah kerja di Surabaya, terus saya diajak. Saya mau karena di desa tidak ada kerjaan. Kerja tani, kalau musim panen pulang, tanam juga pulang. Nunggu panen ke sini, tapi setiap 10 hari sekali saya pulang. Saya di sini baru 2 bulan. Teman saya ada yang 2 tahun, ada yang sudah 10 tahun, ada yang baru datang 2 hari...”

Kepulangan ke daerah asal tidak saja berkaitan dengan kegiatan pertanian, namun juga didorong oleh hubungan kekerabatan yang masih terjalin erat dengan masyarakat/kerabat di daerah asal. Umumnya pada Hari Raya atau saat ada acara/pesta keluarga, para pendatang pulang ke desanya. Hal ini dilakukan selain untuk mempererat tali silaturahmi juga untuk membantu pihak yang

memiliki hajatan. Bagi orang desa yang masih erat hubungan sosial di antara mereka, kegiatan pesta perkawinan atau khitanan, bahkan apabila ada yang meninggal merupakan kesempatan untuk saling bertemu dan saling membantu. Seperti halnya yang diungkapkan oleh seorang ibu di Kelurahan Gading yang berasal dari Lamongan masih sering pulang untuk membantu pelaksanaan hajatan di keluarganya.

“...setiap minggu masih sering pulang, ongkosnya murah naik bus Rp.3.500,-. Di desa banyak keperluannya, orang tua punya hajat kan yang masak tidak ada, panen di sawah kan 3 bulan sekali waktu tandur pulang lagi. Setahun ya dikalikan saja sering kok, kadang 2 minggu sekali pulang. Kalau saya di sini nggak pulang gimana rasanya. Orang tua saya ngga boleh saya meninggalkan desa, menetap di Surabaya... nggak boleh di sini lama-lama minimal satu bulan sekali pulang ke kampung...”

Seperti dijelaskan sebelumnya, pada umumnya para migran temporer datang ke Surabaya dengan tujuan utama bekerja. Di lingkungan permukiman kumuh maupun spontan di mana banyak ditemukan permukiman padat yang dihuni oleh sebagian para pendatang, pola pekerjaannya hampir sama. Kebanyakan pendatang bekerja di sektor informal atau sebagai tenaga kerja/buruh di pabrik. Berbagai jenis pekerjaan di sektor informal menjadi pekerjaan utama bagi kebanyakan penghuni di lingkungan ini, seperti penjual makanan dan minuman (bakso, bakmi, bubur madura, sate), usaha warungan, tukang bangunan, pedagang asongan (pakaian dan barang bekas), dan sebagainya. Orang-orang Madura umumnya dikenal sebagai pengumpul barang bekas, rombengan, dan tukang becak. Sementara orang Jawa khususnya pendatang dari Lamongan dikenal dengan pekerjaannya sebagai pedagang makanan keliling.

Usaha perdagangan yang dilakukan oleh migran temporer tersebut pada umumnya masih dalam skala kecil karena keterbatasan modal. Diantara migran temporer memiliki semangat gotong royong dan saling membantu. Pendatang dari kampung biasanya langsung ditampung dan dibuatkan/dipinjamkan gerobak untuk usaha bersama-sama. Walaupun bukan satu keluarga, semangat kekeluargaan sangat

baik. Hal semacam ini merupakan salah satu pendorong mereka untuk dapat terus bertahan hidup di kota besar. Di kedua jenis hunian tersebut tampaknya jarang sekali ditemui para pendatang yang tidak bekerja.

Selanjutnya, apabila melihat pencari nafkah dalam keluarga migran temporer, maka selain suami, tidak jarang para isteri ikut mencari nafkah untuk membantu ekonomi keluarga. Pada umumnya para istri bekerja di pabrik pakaian, sandal jepit, garmen/konveksi atau membuka usaha warungan. Tempat kerja biasanya berlokasi tidak jauh dari perumahan, bahkan untuk jenis pekerjaan jahit-menjahit bisa dilakukan di rumah. Di Kelurahan Karang Pilang, di tengah-tengah permukiman spontan terdapat industri pembuatan sandal jepit di mana sebagian besar tenaga kerjanya adalah perempuan. Keberadaan industri tersebut dirasakan amat bermanfaat karena ibu-ibu dapat ikut mencari nafkah dengan waktu kerja yang fleksibel. Biasanya setelah pekerjaan rumah tangga selesai mereka baru bekerja di tempat tersebut. Upah yang diterima bervariasi tergantung dari hasil kerja (produksi yang dihasilkan). Makin banyak waktu yang disediakan untuk bekerja semakin banyak upah yang didapatkan. Sebagai contoh, seorang ibu rumah tangga yang mendapatkan upah dari menjahitkan baju-baju untuk keperluan konveksi mengemukakan berikut ini:

“...biasanya kaum ibu bekerja di rumah. Biasanya ambil garapan dari pabrik dibawa pulang, siang hari menjahit di rumah. Walaupun suami bekerja masih tetap bekerja. Kerjanya srabutan, kalau ada di pabrik kalau nggak ada kerja di rumah. Satu stel pakaian tidur Rp.400,- kerja di konveksi sehari kalau rajin bisa dapat Rp.10.000,- kalau kerjaan di rumah dapat Rp.750,- per baju tidur satu pasang. Bisa sampai Rp.7.500,- semalam. Tapi sekarang sepi habis pemilu. Sebenarnya enak harian lebih santai gajinya Rp.17.500,- kerjanya bisa nggosok...”

Dilihat dari kondisi pendidikan migran temporer, tidak tersedia data tentang tingkat pendidikan penghuni di lokasi penelitian, baik yang berstatus sebagai hunian kumuh maupun spontan. Hal ini

karena lingkungan hunian kumuh dan spontan hanya menempati wilayah yang tidak cukup dalam hitungan kelurahan, padahal data statistik hanya tersedia hingga tingkat kelurahan. Namun demikian, sebagai gambaran dapat diketahui dari pekerjaan yang dilakukan oleh penduduk. Sebagian besar penghuni bekerja di sektor informal, sehingga dapat diperkirakan kebanyakan dari penghuni berpendidikan rendah. Hal ini karena sektor informal pada umumnya dilakukan oleh mereka yang kurang trampil dan memiliki pendidikan tidak tinggi. Rendahnya tingkat pendidikan penghuni juga dapat dilihat dari hasil survei yang memperlihatkan bahwa kebanyakan hanya berpendidikan SD ke bawah (lihat Bab 3). Kondisi ini sejalan dengan hasil penelitian di negara-negara lain yang menemukan bahwa lingkungan kumuh cenderung dihuni oleh penduduk berpendidikan rendah dan bekerja di sektor informal (Rao dkk, 2001, Wu, 2002; Siddham, 2002).

#### **4.5. Hunian Kumuh dan Spontan: Hanya Menjadi Tempat Tinggal Sementara**

Lingkungan hunian kumuh dan spontan sering dianggap sebagai persoalan oleh pemerintah kota. Kekumuhan merupakan persoalan utama, terutama akibat kepadatan bangunan dan penghuni yang sangat tinggi dan kualitas lingkungan sangat buruk akibat keterbatasan sarana-prasarana dasar kota. Di samping itu, keterikatan yang sangat kuat dengan daerah asal menyebabkan sebagian besar penghasilan dikirim/dibawa ke daerah asal, sehingga tindakan ini sering dianggap kurang berpartisipasi dalam pembangunan di daerah tujuan. Namun demikian, selain aspek negatif, keberadaan lingkungan hunian kumuh dan spontan juga memiliki aspek positif. Di lingkungan ini, mayoritas penduduk bekerja di sektor informal yang dapat menopang kebutuhan hidup segmen masyarakat menengah ke bawah, sehingga memberi dampak lanjutan terhadap keberlangsungan aktivitas perekonomian kota.

#### *4.5.1. Aspek negatif dan positif dari lingkungan hunian kumuh dan spontan*

Memasuki wilayah permukiman kumuh di lokasi-lokasi penelitian di Kota Surabaya, seperti di wilayah Kelurahan Gading, Suko Manunggal, Putat Gede, Karang Pilang, Tambang Boyo kesan pertama yang dapat ditangkap adalah permukiman yang sangat padat, rumah-rumah sempit dan berdempetan, yang memang layak untuk mendapatkan predikat kumuh. Selain itu, sarana dan prasarana dasar yang layak untuk suatu permukiman masih belum memadai, karena lingkungan permukiman spontan yang secara legalitas formal tidak diakui oleh pemerintah memang sudah semestinya tidak mendapat pelayanan sarana-prasarana dasar kota. Keadaan ini tentunya makin memperburuk kualitas lingkungan permukiman tersebut.

Keterbatasan sarana dan prasarana dasar yang terdapat di permukiman kumuh maupun spontan, ditambah dengan pola perilaku hidup sehat/bersih dan tingkat kepedulian terhadap lingkungan yang rendah dari para migran temporer, merupakan faktor yang tidak kondusif terhadap terciptanya lingkungan yang bersih dan sehat. Pola perilaku sosial penduduk pendatang tidak terlepas dari pola perilaku mereka di daerah asal. Masih agak sulit untuk menyesuaikan kehidupan kota, walaupun mereka sudah cukup lama tinggal di kota. Nampak jelas dalam kebiasaan membuang sampah, misalnya, yang masih disamakan dengan kehidupan di desa. Membuang sampah di sungai atau saluran got atau bahkan di sembarang tempat sering dilakukan oleh mereka yang kemungkinan ketika di desa melakukan hal yang sama. Demikian pula dengan kebiasaan buang air besar. Saluran irigasi sering dimanfaatkan sebagai tempat buang air besar layaknya membuang air besar di sungai ketika masih di desa. Kebiasaan mandi dan mencuci di sungai juga menjadi suatu pemandangan yang biasa di sepanjang bantaran kali seperti di Karang Pilang. Kebiasaan-kebiasaan dari desa ini masih sulit untuk dihilangkan, hal ini pula yang mendukung terciptanya suasana di permukiman menjadi semakin kumuh dan terkesan jorok. Kondisi seperti ini diperburuk oleh kebiasaan mereka untuk menaruh barang-barang dan sarana ekonomi (gerobak dan becak) di mana saja ada

tempat kosong. Situasi seperti ini sangat dimaklumi oleh penghuni lain, terutama di lingkungan hunian spontan, tetapi sangat mengganggu bagi pemerintah kota, karena dapat mempengaruhi kebersihan, kenyamanan dan keindahan kota. Keadaan ini yang menjadikan sisi negatif dari lingkungan hunian kumuh maupun spontan. Banyak segi negatif dari permukiman kumuh maupun spontan terkait dengan penyediaan sarana dasar kota untuk penduduknya. Keterbatasan sarana dan prasarana pendukung, untuk permukiman kumuh maupun spontan menyebabkan kondisi permukiman terkesan kumuh, tidak tertata rapi, tidak sehat, dan tampak asal-asalan.

Selama ini, perencanaan untuk pengembangan permukiman dan perumahan di permukiman spontan khususnya, tidak pernah ada. Pemukim datang satu persatu dan membangun tanpa perencanaan yang matang. Sementara itu, di permukiman kumuh walaupun sebenarnya dapat lebih tertata namun kenyataannya karena berbagai kepentingan (seperti menyediakan rumah sewa/kontrak bagi penduduk pendatang), menyebabkan pembangunan perumahan seperti tanpa kendali. Seperti terjadi di Kelurahan Gading, karena banyak orang membutuhkan rumah dan letaknya yang cukup strategis menyebabkan orang berlomba-lomba membangun rumah kontrakan/sewa yang pada dasarnya kurang memenuhi persyaratan tata ruang yang baik maupun kelayakan dari segi kesehatan. Hal ini antara lain yang mengakibatkan kawasan permukiman tersebut menjadi kumuh dan tidak teratur.

Sementara itu di kawasan permukiman spontan, pendatang juga dengan mudah dapat mendirikan bangunan, seperti yang terjadi di Putat Gede atau di pinggiran bantaran sungai di Karang Pilang dan Warung Gunung. Penghuni yang merasa memiliki lahan membangun rumah sewa/kontrak sehingga merupakan sebagai pendapatan. Akhirnya, permukiman spontan tersebut juga menjadi kumuh dan tidak teratur karena mereka membangun disesuaikan dengan keinginannya sendiri-sendiri. Dengan demikian, permukiman tersebut menjadi semakin tidak memenuhi persyaratan sebagai suatu permukiman yang layak.

Lingkungan hunian kumuh dan spontan sering dianggap sebagai penyebab kekumuhan di perkotaan, bahkan tidak jarang dikaitkan dengan berbagai hal yang negatif, seperti sumber berbagai tindak kejahatan dan kriminalitas, perbuatan-perbuatan yang ilegal yang sifatnya menentang hukum, penduduknya yang sulit diatur. Namun demikian, beberapa keuntungan juga dapat diberikan oleh adanya kedua permukiman ini. Kedua permukiman ini dapat menampung penduduk tetap maupun pendatang yang tidak dapat memiliki atau menyewa tempat tinggal di lingkungan permukiman yang nyaman. Mereka tinggal di lingkungan hunian kumuh dan/atau spontan karena tempatnya cukup strategis, yakni dekat dengan tempat mereka bekerja atau berusaha. Dengan kata lain permukiman kumuh dan spontan dianggap cukup menguntungkan bagi mereka. Di permukiman kumuh Kelurahan Gading banyak penduduk yang bekerja di pabrik-pabrik atau industri rumah tangga yang ada di sekitar permukiman tersebut, sebagian juga banyak yang berjualan di pasar yang ada di dekat permukiman tersebut. Demikian pula di daerah Warung Gunung, banyak penduduk setempat yang bekerja di pabrik-pabrik yang lokasinya memang dekat dengan permukiman spontan tersebut. Para penjaja makanan keliling pun banyak yang tinggal di kedua permukiman ini selain karena murah, mereka pun dapat berusaha di sekitar permukiman tersebut. Para penduduk pendatang tersebut menyediakan kebutuhan rumah tangga sehari-hari seperti makanan dengan harga yang cukup murah.

Pada umumnya kegiatan ekonomi kaum migran merupakan kegiatan ekonomi informal dengan berbagai kegiatan berusaha yang berkaitan erat dengan bidang pelayanan jasa dan pemenuhan kebutuhan (terutama makanan) untuk kalangan masyarakat kelas menengah ke bawah. Pedagang keliling dan pedagang warungan, penjual jasa lainnya pun juga tinggal di permukiman ini karena mereka dapat menjual jasanya di sekitar permukiman tersebut, seperti tukang becak, para pemulung, pedagang kaki lima, pembantu rumah tangga, pengamen jalanan dan lain-lain. Mereka umumnya bekerja sendiri dan tidak terorganisasi dengan hasil keuntungan berusaha yang relatif kecil. Selanjutnya, migran temporer yang tinggal di

permukiman ini juga merupakan tenaga kerja yang dibutuhkan oleh perusahaan-perusahaan skala kecil hingga menengah maupun industri kecil hingga industri besar, meskipun hanya sebagai buruh harian lepas. Keadaan ini mengindikasikan bahwa keberadaan lingkungan hunian kumuh dan spontan menjadi sumber tenaga kerja, pelayanan jasa dan tempat diproduksinya makanan dengan harga terjangkau, sehingga dapat menunjang berlangsungnya kegiatan perekonomian kota, bahkan menunjang sektor informal.

#### 4.5.2. *Menetap untuk sementara waktu di lingkungan hunian kumuh atau hunian spontan*

Sebagian penduduk di wilayah lingkungan hunian kumuh maupun spontan adalah migran temporer/penduduk musiman. Mereka tidak memiliki keinginan menetap di Kota Surabaya, meskipun sudah sangat lama tinggal dan mencari nafkah di kota ini. Keterikatan dengan daerah asal dan hubungan kekerabatan yang sangat dekat merupakan alasan untuk tetap kembali ke daerah asal pada waktu-waktu tertentu, antara lain pada saat musim panen dan tanam, hari besar keagamaan, ada hajatan atau kesusahan dan ketika pemilihan kepala desa.

Musim panen dan tanam merupakan saat yang tepat untuk pulang ke daerah asal, terutama bagi mereka yang masih memiliki lahan pertanian, walaupun sangat sempit. Keterikatan dengan daerah asal dan kerabat, utamanya dengan orang-orang tua, masih sangat tinggi, sehingga mereka selalu ingin kembali ke daerah asalnya. Keterikatan dengan daerah asal, bahkan diwujudkan dengan membentuk kelompok-kelompok di daerah tujuan, sebagai contoh adalah adanya komunitas orang yang berasal dari Lamongan, Madura, Kediri, Gresik. Juga ditemukan kelompok-kelompok lain yang menunjukkan daerah asal migran. Walaupun di tempat asalnya bukan merupakan satu hubungan kerabat atau komunitas dekat, kedekatan daerah asal bisa menjadi atau mempererat kohesi sosial migran di kota tempat tujuan. Sebagian dari mereka akhirnya menjadi suatu kelompok etnis kecil ditengah-tengah kelompok lainnya. Hal ini yang terkadang menyulitkan untuk berintegrasi dengan budaya kota

Surabaya khususnya. Budaya lama yang tercermin dalam pola berpikir dan perilakunya sebagian besar masih bertahan. Dengan demikian, budaya yang masih melekat pada cara pandang para pendatang tersebut, keterikatan dengan daerah asalnya, serta ikatan kekerabatan yang masih kuat merupakan pengikat hubungan dengan daerah asal dan merupakan suatu pola hubungan yang kelihatannya sangat spesifik dalam kaitannya dengan pola migrasi.

Seperti telah dikemukakan di atas, keterikatan dengan desa asal masih sangat tinggi. Keterikatan ini tidak saja diwujudkan dengan pulang ke desa karena masih ada kerabat dekatnya, tetapi juga karena ada kepentingan lainnya. Bila seseorang kerabat atau tetangga di desa sedang memiliki hajat, mengadakan pesta pernikahan ataupun ketika ada yang mendapatkan musibah seperti kematian, para pendatang ini selalu menyempatkan diri untuk pulang ke daerah asal. Selain itu, kegiatan lain yang dianggap penting sehingga harus menyempatkan diri untuk pulang adalah ketika ada pemilihan kepala desa. Partisipasi dalam pemilihan kepala desa ini merupakan salah satu bentuk kepedulian politik di tingkat bawah. Di sisi lain, keikutsertaan mereka dalam pemilihan ini juga terkait untuk mendapat kemudahan ketika mereka dalam mengurus surat-surat yang mereka perlukan sewaktu-waktu, seperti KTP atau surat-surat terkait dengan hak waris.

Keterikatan dengan daerah asal juga ditunjukkan dengan mempertahankan kepemilikan kartu identitas penduduk daerah asal. Meskipun sudah lama tinggal di lingkungan hunian kumuh dan spontan (walau berpindah-pindah tempat tinggal dalam lingkungan sama), mereka tetap memiliki KTP daerah asal. Petikan wawancara dengan salah seorang penghuni lingkungan hunian spontan di Klarang Pilang berikut ini menggambarkan fenomena ini.

T : Kalau ibu KTP nya masih sana?

J : Madura sana

T : Jadi masih belum penduduk Surabaya ya?

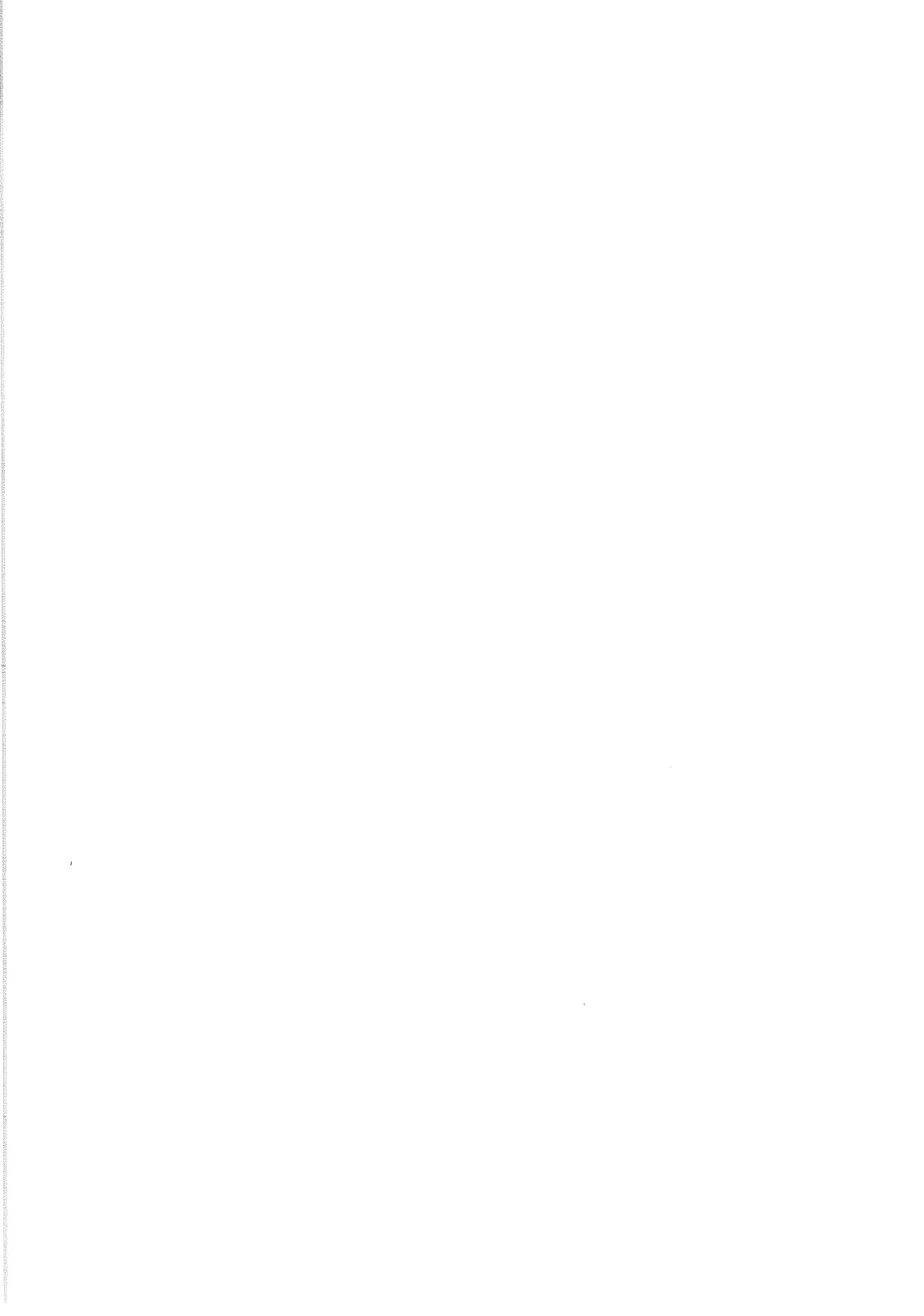
J : Iya

T : Kalau gitu setiap memperpanjang KTP pulang?

J : Iya bu

- T : Tapi sekarang masih KTP Sampang sana?  
J : Iya pak Sampang  
T : Kalau pemilihan Lurah di Sampang pulang  
J : Ke Sampang, pulang pak  
T : Kalau ibu biasa pulang itu berapa bulan sekali  
J : Nggak mesti pak, kadang-kadang ya kalau ada saudara kemanten di undang ke sini kan malu saya nggak turut pak ya, semua saudara, ya gitu pak masih sedikit-sedikit pasti turut, nggak bisa bawa anak. Kalau bawa anak nggak cukup 100 ribu pulang pergi ke Sampang tuh pak

Keinginan untuk pulang ke daerah asal dikemukakan oleh cukup banyak pelaku mobilitas penduduk temporer yang terpilih sebagai responden di lingkungan hunian kumuh maupun spontan. Secara umum dapat dikatakan bahwa mereka akan pulang ketika sudah tidak mampu bekerja atau ketika sudah tidak memiliki tanggung jawab terhadap keluarganya. Karena keinginan yang cukup tinggi untuk kembali ke desa asal, kebanyakan dari mereka jarang melakukan perpindahan dari lingkungan hunian kumuh atau hunian spontan yang satu ke lingkungan hunian lainnya. Jika berpindah tempat tinggal (umumnya dengan cara menyewa), perpindahan tersebut hanya dilakukan dalam satu lingkungan hunian yang sama. Fenomena ini ditemukan hampir di semua lingkungan hunian kumuh dan hunian spontan yang terpilih sebagai lokasi penelitian ini. Oleh karena itu, pada umumnya mereka tinggal di suatu lingkungan hunian kumuh atau spontan sudah cukup lama, bahkan ada yang mencapai puluhan tahun. Temuan ini merefleksikan bahwa lingkungan hunian kumuh dan spontan bukan merupakan tujuan akhir pelaku migran temporer, tetapi hanya merupakan tempat tinggal sementara, meskipun pada kenyataannya mereka sudah tinggal di lokasi ini selama bertahun-tahun.



## BAB V

# PENGELOLAAN MOBILITAS PENDUDUK DALAM KONTEKS PENATAAN LINGKUNGAN PERMUKIMAN KUMUH

Dalam struktur perwilayahan Propinsi Jawa Timur, Kota Surabaya ditetapkan sebagai pusat utama di kota ini dan merupakan Kota Orde I. Artinya, Kota Surabaya merupakan pusat urban yang menunjang kegiatan sosio-ekonomi wilayah Gerbangkertosusila (Bappeko, 2002:1). Kondisi ini menjadikan Kota Surabaya semakin menarik bagi pendatang. Pendatang berpendidikan dan berketrampilan tinggi pada umumnya dapat memperoleh pekerjaan tetap dengan penghasilan yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebaliknya, pendatang yang kurang trampil/terdidik terpaksa bekerja pada lapangan kerja yang tergolong marginal (umumnya berbagai jenis pekerjaan di sektor informal) dan tinggal di lingkungan hunian yang kurang layak sebagai tempat tinggal, yaitu di hunian kumuh (*slums*) dan hunian spontan (*squatters*).

Arus migran (dikenal dengan penduduk musiman) menuju hunian kumuh dan hunian spontan di Kota Surabaya yang diperkirakan akan terus berlangsung jika Pemerintah Kota Surabaya belum dapat menyediakan tempat tinggal berbiaya murah (*low cost housing*) bagi migran. Kondisi ini sudah tentu tidak dapat dibiarkan berlarut-larut karena kedatangan mereka telah berdampak terhadap memburuknya lingkungan hunian kumuh dan spontan. Secara praktis, cara yang paling mudah adalah dengan menghentikan kedatangan migran, tetapi cara ini bertentangan dengan peraturan perundangan yang mengatur hak asasi manusia (lihat UUD 1945 pasal 28 dan Undang-Undang No 39 tahun 1999 pasal 27). Disamping itu, tidak dapat disangkal bahwa kebedaraan migran yang umumnya bekerja di sektor informal sangat dibutuhkan oleh penduduk kota pada golongan sosial ekonomi rendah, terutama dalam hal penyediaan produk perdagangan dan jasa (misalnya tenaga kasar dan transportasi). Oleh

karena itu, upaya pengelolaan mobilitas penduduk tidak harus hanya berfokus pada bentuk-bentuk penindakan/operasi penertiban dengan cara mengembalikan mereka ke daerah asal, atau menggusur hunian spontan di mana terdapat banyak migran, karena upaya seperti ini justru akan memunculkan resistensi dari pendatang musiman/migran .

Pada bagian ini didiskusikan tentang pengelolaan mobilitas penduduk yang diharapkan dapat memperkecil arus migrasi ke Kota Surabaya, sehingga berdampak lanjutan terhadap peningkatan kualitas permukiman kumuh. Upaya pengelolaan ini tidak hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya tetapi juga melalui kerjasama dengan kota-kota di sekitarnya, di samping dengan kabupaten lainnya sebagai daerah pengirim migran. Sebelumnya, pada bagian ini didiskripsikan kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk dan penataan lingkungan kumuh yang telah dilakukan di Kota Surabaya.

### **5.1. Kebijakan dan Program Pengelolaan Mobilitas Penduduk dan Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh: Suatu Tinjauan**

Kedatangan pelaku mobilitas penduduk temporer di lingkungan permukiman kumuh adalah fakta yang tidak dapat dihindarkan. Menghambat kedatangan mereka melalui kebijakan ‘pintu tertutup’ sulit dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah Kota Surabaya telah mencoba melakukan pengelolaan mobilitas penduduk temporer dengan kebijakan di bidang administrasi kependudukan. Kebijakan lainnya yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi arus mobilitas penduduk menuju Kota Surabaya adalah melalui kebijakan di bidang perumahan/permukiman, khususnya terkait dengan penataan lingkungan permukiman kumuh yang merupakan daerah tempat tinggal kebanyakan pelaku mobilitas penduduk temporer. Berikut ini dibahas kebijakan-kebijakan terkait dengan administrasi kependudukan dan penataan lingkungan permukiman kumuh.

### *5.1.1. Aturan administrasi kependudukan: Suatu kebijakan mobilitas penduduk yang bersifat langsung*

Kebijakan mobilitas penduduk dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Kebijakan langsung yang bersifat menghentikan perpindahan penduduk sering menemui kegagalan, misalnya yang dilakukan Pemerintah DKI Jakarta pada tahun 1980-an melalui kebijakan 'kota tertutup' bagi pendatang. Oleh karena itu, kebijakan langsung di beberapa kota di Indonesia terkait dengan pengelolaan mobilitas penduduk adalah dengan cara mengimplementasikan peraturan kependudukan, khususnya kebijakan administrasi kependudukan.

Kota Surabaya yang menjadi kota tujuan utama bagi migran (termasuk migran temporer) juga telah memiliki kebijakan mobilitas penduduk melalui penerapan administrasi kependudukan sejak sekitar lima tahun yang lalu. Melalui Perda No 3 Tahun 2000 tentang 'Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil', Pemerintah Kota Surabaya secara tidak langsung berupaya menghambat arus mobilitas penduduk, khususnya mobilitas penduduk temporer (dalam peraturan ini, pelaku mobilitas disebut dengan penduduk musiman<sup>18</sup>). Terkait dengan ini, Pemkot Surabaya telah mengeluarkan kebijakan mengenai kepemilikan kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) bagi semua penduduk tidak tetap. Kepemilikan KIPEM diwajibkan bagi mereka yang berkeinginan untuk tinggal paling kurang selama 14 hari, tanpa mempertimbangkan kegiatan mereka selama di Surabaya. Dengan kebijakan ini, mahasiswa, pendatang musiman yang bekerja maupun yang tidak bekerja berkewajiban mengurus KIPEM. Agar kebijakan ini dapat dilaksanakan, pemerintah Kota Surabaya memberlakukan persyaratan yang mudah dipenuhi oleh setiap pendatang untuk memperoleh KIPEM. Hanya dengan memiliki surat pengantar dari Kepala Desa (daerah asal) yang dilengkapi dengan fotocopy KTP daerah asal, surat

---

<sup>18</sup> Penduduk musiman diartikan sebagai setiap warga negara RI yang datang di Kota Surabaya dengan maksud mencari nafkah/pekerjaan, atau belajar/sekolah, tetapi tidak bermaksud menjadi penduduk Kota Surabaya.

pengantar dari RT, RW tempat tinggal di Surabaya dan mengisi blangko permohonan yang diketahui oleh lurah, pendatang musiman bisa mengurus dan mendapatkan KIPEM di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Hanya dibutuhkan waktu selama 2 hari untuk memperoleh KIPEM dengan biaya yang relatif murah, yaitu sebesar Rp. 3.000,-. Akan tetapi, dalam kenyataannya biaya yang dikeluarkan lebih besar dari jumlah tersebut karena diperlukan biaya transportasi. Bagi mereka yang tidak punya waktu untuk mengurus sendiri (karena tidak bisa meninggalkan pekerjaan), diperlukan pula biaya tambahan untuk jasa pihak lain yang besarnya bisa mencapai puluhan ribu, bahkan ratusan ribu jika harus mengurus surat-surat pengantar dari daerah asal.

Kebijakan administrasi kependudukan tampaknya belum dapat berjalan sesuai dengan harapan. Meskipun Pemkot Surabaya telah melakukan upaya penertiban terhadap migran yang tidak memiliki KIPEM, yaitu melalui Operasi Yustisi Kependudukan, kegiatan ini tampaknya kurang efektif dalam menertibkan administrasi kependudukan migran. Hal ini karena ketika migran tanpa KIPEM yang terjaring dalam operasi yustisi tidak ada sanksi yang dikenakan. Mereka hanya diwajibkan untuk segera mengurusnya dengan biaya sebesar Rp. 5.000,- (dikenal dengan istilah 'jemput bola'). Sayangnya, operasi yustisi yang diikuti dengan pengurusan KIPEM dengan sistem ini tidak dilakukan secara teratur dan berkesinambungan, sehingga ketika penelitian berlangsung ditemukan mayoritas responden tidak memiliki KIPEM.

Terlepas dari kegunaannya sebagai kartu identitas bagi migran no-permanen, pelaksanaan kebijakan KIPEM berpotensi menuai kritik. Ada pihak-pihak yang mengatakan bahwa kebijakan mengeluarkan KIPEM tidak lebih dari sekedar mendapatkan pemasukan uang untuk pemerintah kota, yaitu dari biaya pengurusannya. Kebijakan untuk menerbitkan KIPEM didasari asumsi bahwa penduduk musiman datang ke Surabaya untuk mencari penghasilan dan oleh karenanya mereka juga harus memberi kontribusi pada pemerintah kota, yang antara lain melalui biaya pengurusan KIPEM. Selanjutnya, aturan yang menyebutkan bahwa

KIPEM boleh diperpanjang setiap satu tahun tidak secara jelas menentukan sampai berapa kali seorang pendatang musiman boleh memperpanjang KIPEM. Ada kemungkinan seseorang dapat memperpanjang sampai berkali-kali, dalam arti berapa pun lamanya tinggal di Surabaya mereka tetap mempunyai KIPEM. Oleh karena itu, peninjauan ulang terhadap berbagai peraturan tersebut disertai dengan implementasi yang benar dan konsekuen harus dilakukan.

Belum ada kebijakan/peraturan lain diluar peraturan administrasi kependudukan yang secara eksplisit bertujuan untuk membatasi kedatangan migran. Meskipun demikian, program pembangunan rumah susun yang tidak memasukkan migran sebagai kelompok sasaran, bisa dikatakan sebagai salah satu upaya tidak langsung untuk menekan kedatangan migran di Kota Surabaya. Dikatakan sejumlah narasumber dari unsur pemerintah bahwa penyediaan rumah susun sewa berbiaya murah memang tidak mengakomodasi kebutuhan tempat tinggal bagi migran (penduduk musiman). Alasan yang dikemukakan adalah karena memasukkan penduduk musiman menjadi kelompok sasaran (*target group*) akan makin menarik penduduk desa lainnya untuk datang ke Kota Surabaya, sehingga upaya pemerintah untuk menghambat kedatangan migran yang umumnya kurang trampil/terdidik menjadi kurang efektif. Namun demikian, upaya ini tampaknya tidak banyak berpengaruh, karena migran dapat tinggal di lingkungan permukiman kumuh yang juga menyediakan kamar sewa bulanan dengan harga terjangkau, bahkan sebagian di antara mereka tinggal di hunian spontan secara cuma-cuma atau menyewa pada penghuni lainnya. Dengan demikian, pola mobilitas penduduk menuju Kota Surabaya telah menimbulkan masalah-masalah perkotaan, diantaranya adalah permukiman kumuh, baik yang menempati peruntukan lahan legal/hunian kumuh maupun ilegal/hunian spontan.

### 5.1.2. *Program penataan lingkungan permukiman kumuh*

Sebagaimana dengan kota-kota besar lainnya di Indonesia, Surabaya menghadapi persoalan lingkungan permukiman kumuh, baik berupa hunian kumuh maupun hunian spontan yang dibangun di

atas lahan yang peruntukannya bukan untuk permukiman. Telah dikemukakan pada bab sebelumnya, jika pengertian hunian kumuh merujuk pada kondisi lingkungan hunian, maka hunian spontan merujuk pada legalitas permukiman/hunian. Artinya persoalan yang sering ditekankan pada hunian kumuh adalah aspek kondisi lingkungan hunian yang buruk (tempat tinggal yang memiliki berbagai keterbatasan, antara lain sanitasi lingkungan, sumber penerangan, sumber air bersih dan kepadatan bangunan maupun penghuni). Isu utama untuk hunian spontan adalah persoalan lahan/tanah dimana bangunan tempat tinggal/hunian didirikan menempati tanah milik pihak lain. Karena perbedaan yang sangat jelas antara hunian kumuh dan hunian spontan, yaitu terletak pada legalitas tanah/lahan yang dipakai untuk mendirikan bangunan tempat tinggal, maka upaya penataan lingkungan untuk dua tipe hunian tersebut juga berbeda satu dengan yang lain.

Penataan hunian kumuh dan hunian spontan telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Secara umum, penataan lingkungan permukiman kumuh dilakukan dengan upaya rehabilitasi untuk hunian kumuh, sedang penataan lingkungan hunian spontan dilakukan melalui kegiatan penggusuran di beberapa lokasi hunian spontan. Upaya penggusuran selama ini tidak menimbulkan konflik dengan penghuni, karena tindakan penggusuran diawali dengan pemberitahuan kepada penghuni lokasi yang akan digusur, bahkan pemerintah Kota Surabaya juga sering menyediakan tempat pengganti tempat tinggal pada penghuni yang memenuhi persyaratan administrasi yang ditetapkan. Pada umumnya, penyediaan tempat tinggal bagi korban penggusuran dilakukan dengan menyediakan rumah susun sewa, seperti terdapat di Dupak, Penjaringan Sari dan Waru Gunung. Target penghuni rumah susun sewa ditujukan bagi masyarakat yang memiliki penghasilan Rp 500.000 ke bawah.

Untuk penataan lingkungan permukiman, upaya ini pada prinsipnya ditujukan untuk membuat lingkungan permukiman penduduk menjadi layak sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan berbagai sarana-prasarana dasar kota, termasuk pelayanan publik yang sangat mendasar. Meskipun penataan lingkungan hunian

kumuh dilakukan melalui beberapa program, tetapi semuanya merupakan penyesuaian dari program perbaikan kampung (dikenal dengan istilah *Kampung Improvement Program-KIP*) sejalan dengan perkembangan masyarakat perkotaan dan permukimannya, disamping aspek pendanaan.

Program perbaikan kampung/KIP dilaksanakan pertama kali di Kota Surabaya (juga Jakarta) pada tahun 1968/69. Tujuan program adalah melakukan penataan di lingkungan kampung/permukiman penduduk yang berkembang tanpa terencana dan tidak memiliki infrastruktur dan fasilitas dasar perkotaan. Kondisi permukiman seperti ini terdapat di lingkungan permukiman kumuh dengan sasaran program penduduk kurang mampu.<sup>19</sup> Pada awal diluncurkannya KIP, kegiatan yang dilakukan bukan hanya berupa perbaikan sanitasi lingkungan, tetapi juga perbaikan rumah tinggal. Untuk mengurangi ketergantungan masyarakat di lingkungan hunian kumuh terhadap bantuan pemerintah, kegiatan KIP pada tahapan selanjutnya lebih menitikberatkan pada perbaikan sanitasi lingkungan, yaitu perbaikan jalan, saluran air, pembuangan sampah, dan memperluas akses terhadap air bersih.

Program ini sebenarnya membantu masyarakat untuk memperbaiki permukiman yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. KIP dilakukan untuk melayani penduduk kampung yang merupakan 60 persen dari penduduk perkotaan agar memiliki perumahan yang memenuhi syarat. Diawali dengan pembenahan lingkungan yang baik, perumahan yang memadai dengan ditunjang fasilitas yang baik, dan pembentukan lembaga masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan memberdayakan masyarakat (Silas, 1996: 9; Silas, 2001).

---

<sup>19</sup> Lihat A Place to live, More Effective Low-Cost Housing in Asia.

## 5.2. Memikirkan Kembali Pembangunan Daerah Asal Migran: Salah satu faktor penghambat terjadinya mobilitas penduduk

Proses mobilitas penduduk desa-kota telah dikenal luas sebagai salah satu respon terhadap ketimpangan kesempatan kerja dan tingkat pendapatan antara desa dan kota.<sup>20</sup> Ketergantungan penduduk perdesaan terhadap lahan pertanian semakin berkurang, antara lain karena pemilikan lahan pertanian semakin sempit, jumlah petani pemilik semakin sedikit, dan lapangan pekerjaan/usaha di luar sektor pertanian sangat terbatas. Keadaan ini diperparah oleh ketidakadilan pasar terhadap petani. Biaya produksi pertanian semakin meningkat, sebaliknya nilai tukar produk pertanian menurun. Lebih-lebih dengan adanya liberalisasi perdagangan dunia menyebabkan sektor pertanian perdesaan kehilangan daya saing secara drastis (Alimi, 2004). Akibatnya, penduduk perdesaan terdorong untuk bermigrasi ke daerah perkotaan, karena tersedia kesempatan kerja yang lebih luas dibandingkan dengan peluang kerja/usaha di daerah perdesaan.

Dalam konteksnya dengan lokasi penelitian (Kota Surabaya), tidak dapat dipungkiri bahwa terjadinya arus mobilitas penduduk/penduduk musiman adalah karena imbas dari persoalan yang muncul di desa asal migran. Pemilikan lahan pertanian sebagai sumber kehidupan penduduk perdesaan sangat sempit. Hasil penelitian terhadap 302 rumah tangga<sup>21</sup> migran di hunian spontan

---

<sup>20</sup> Hipotesis Todaro (1969) menyatakan bahwa migrasi desa-kota ditentukan oleh disparitas pendapatan antara dua sektor dimana pekerjaan di sektor 'modern' perkotaan memperoleh imbalan gaji yang lebih baik. Apabila lapangan pekerjaan di sektor 'modern' tersedia luas, maka lebih banyak penduduk perdesaan akan bergerak masuk ke kota. Perbedaan upah antara desa dan kota yang timpang akan terus mendorong arus migrasi desa-kota terus, tetapi di kota muncul persoalan pengangguran.

<sup>21</sup> Data kuantitatif tentang pemilikan lahan di daerah asal hanya tersedia di lokasi hunian spontan yang menjadi lokasi penelitian pada tahun ke dua (2005). Pada penelitian tahun ke dua tersebut, data pemilikan lahan dan asset rumah tangga migran non permanen di lokasi hunian kumuh tidak dapat dilakukan pengumpulan data susulan, karena keterbatasan waktu dan biaya survei.

yang menjadi sampel penelitian ini menemukan hanya terdapat 29,5 persen rumah tangga responden yang memiliki lahan pertanian di daerah asal. Rata-rata pemilikan lahan sangat sempit (0,106 ha), sehingga mereka tidak dapat bertahan hidup di deha hanya dengan mengandalkan hasil pertanian. Karena kesempatan kerja di luar sektor pertanian sangat terbatas, melakukan perpindahan ke Kota Surabaya yang dapat menyediakan kesempatan/peluang kerja/usaha lebih luas dibandingkan dengan daerah asal merupakan pilihan sebagai strategi untuk mengatasi kesulitan hidup. Perpindahan mereka umumnya tanpa disertai oleh semua anggota keluarganya dan hanya dilakukan untuk sementara waktu (bukan untuk menetap). Hal ini dilakukan karena mereka masih memiliki ikatan kuat dengan daerah asal, baik terkait dengan alasan pekerjaan di sektor pertanian maupun alasan keluarga.

Terjadinya arus mobilitas penduduk desa-kota, khususnya yang berpola non-permanen/temporer tidak bisa dibiarkan berlangsung terus menerus. Hal ini karena arus mobilitas penduduk/migrasi desa-kota (termasuk migrasi non permanen) yang sangat besar dapat memunculkan berbagai masalah, bukan hanya untuk daerah perkotaan (tempat tujuan), tetapi juga daerah perdesaan (tempat asal). Hasil penelitian maupun analisis kritis telah menyimpulkan bahwa masalah pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi, kekurangan perumahan dan berkembangnya permukiman kumuh (*legal/slums* dan *illegal/squatter*), kriminalitas, prostitusi adalah beberapa contoh dari dampak yang tidak diinginkan karena migrasi desa-kota (Ogawa. 1985: 1). Sebaliknya di daerah perdesaan (daerah asal), dampak dari arus mobilitas penduduk yang tinggi adalah semakin berkurangnya daya saing sektor pertanian yang merupakan sektor penting dalam menghidupi masyarakat perdesaan, sehingga penduduk perdesaan kemungkinan besar justru akan menjadi beban pembangunan di masa depan (Alimi, 2004). Banyak cara dapat dilakukan untuk mengurangi tekanan arus mobilitas penduduk desa-kota. Salah satu cara adalah dengan meningkatkan pembangunan daerah asal, terutama dalam rangka mengatasi kesenjangan kesempatan kerja dan

pendapatan/upah (Moir, 1977, dan Stark, 1978 dalam Waddington, 2003).

Kegiatan pembangunan daerah asal migran merupakan upaya preventif dalam pengelolaan migrasi, yaitu upaya mencegah terjadinya arus mobilitas penduduk (temporer dan permanen) secara berlebihan ke kota. Untuk mewujudkan upaya pengelolaan mobilitas penduduk seperti ini, pemerintah kota (dalam hal ini Kota Surabaya) sebaiknya membantu investasi di daerah asal migran dalam rangka memperluas kesempatan kerja/usaha sesuai dengan potensi dan kondisi sumberdaya setempat. Penyeragaman pembangunan di sektor pertanian yang merupakan basis kehidupan penduduk perdesaan telah diperlihatkan tidak selalu memberikan hasil positif. Pengalaman di India menunjukkan bahwa program penyelesaian hak milik atas tanah dalam upaya membangun sektor pertanian perdesaan, justru berkontribusi terhadap eksodus migrasi terpaksa (Oberai, 1987 dalam Weddington, 2003). Dengan demikian, pembangunan daerah asal migran yang memperhatikan potensi sumberdaya (*resources*) setempat diharapkan dapat menjadikan daerah asal lebih atraktif dan dapat mendukung strategi pembangunan yang terintegrasi.

Kabupaten-kabupaten Lamongan, Bangkalan, Jombang, Sampang dan Kediri merupakan daerah asal responden (migran) yang utama (lihat Bab III). Kabupaten Bangkalan, misalnya, yang memiliki daerah pantai dan berbatasan langsung dengan Kota Surabaya sangat potensial untuk dikembangkan menjadi pelabuhan peti kemas, sehingga mengurangi kegiatan bongkar-muat barang di Pelabuhan Tanjung Perak. Dengan pembangunan Jembatan Suramadu, maka distribusi barang dari Bangkalan akan semakin lancar. Implikasi selanjutnya, arus migrasi dari daerah perdesaan tidak lagi terpusat ke Kota Surabaya, tetapi beralih ke pusat-pusat pertumbuhan baru, yang semula berstatus sebagai daerah perdesaan. Untuk Lamongan dan Jombang yang merupakan daerah pertanian, pembangunan sektor pertanian, antara lain dapat dilakukan melalui *land reform* dan pinjaman modal usahatani (tanah, teknologi, akses kredit), tetapi juga harus dibarengi dengan pembangunan di bidang infrastruktur (misalnya jaringan irigasi, transportasi, pasar, fasilitas

kehatan dan pendidikan) serta perluasan kesempatan kerja/usaha di luar sektor pertanian yang memiliki keterkaitan erat dengan sektor pertanian. Pengalaman di India memperlihatkan, penurunan arus migrasi desa-kota dapat terjadi karena keberhasilan dalam penciptaan lapangan kerja dan regenerasi sumberdaya (Deshingkar, 2004).

### **5.3. Pemerataan Pembangunan Kota-Kota Berskala Menengah dan Kecil: Upaya menggeser arah arus migrasi**

Arus migrasi/mobilitas penduduk masuk ke daerah perkotaan (migrasi desa-kota) merupakan komponen penting dalam urbanisasi<sup>22</sup>. Di negara-negara berkembang, seperti Indonesia, mobilitas penduduk desa-kota masih menjadi determinan yang lebih signifikan daripada pertambahan alami dan reklasifikasi dalam proses urbanisasi<sup>23</sup>. Mobilitas penduduk ke kota-kota besar berkaitan erat dengan faktor penarik. Hugo (1983: 7) mengatakan, Indonesia telah mengalami kenaikan mobilitas perorangan dalam spektrum kependudukan yang luas. Perubahan tersebut telah difasilitasi oleh revolusi dalam pengadaan transportasi publik, terutama transportasi darat di seluruh daerah, terutama di Jawa. Selain itu, perkembangan teknologi informasi yang makin meluas telah mempengaruhi pengetahuan, sikap dan tingkah laku penduduk perdesaan tentang dunia perkotaan.

---

<sup>22</sup> Becker dan Sidibe (Nd) mendefinisikan urbanisasi sebagai peningkatan proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan, proses mobilitas penduduk ke kota-kota atau daerah permukiman padat lain. Oleh karena itu penduduk yang tinggal di daerah perkotaan dapat diekspresikan sebagai persentase total penduduk di suatu daerah dan ini menjadi ukuran urbanisasi. Biasanya sisa penduduk di daerah tersebut dianggap sebagai perdesaan, meskipun ada pula beberapa negara juga mempunyai kategori tengah yang ditetapkan sebagai "semi urban." Penduduk diklasifikasikan sebagai "urban" berbeda sekali antara negara satu dengan negara lain. Meskipun demikian, definisi "urban," adalah sangat kompleks, (Hauser, 1967: 9).

<sup>23</sup> Pertambahan alami adalah eksese kelahiran melebihi kematian. Migrasi neto adalah eksese migrasi masuk melebihi migrasi keluar, terutama migrasi desa-kota. Reklasifikasi adalah alokasi penduduk suatu tempat yang sebelumnya adalah "desa" menjadi "kota" pada saat kriteria menjadi kota telah dicapai.

Gemerlapnya kehidupan kota yang selalu ditayangkan oleh media elektronik telah menjadi magnet bagi calon migran/*potential migrants* di daerah perdesaan dalam pengambilan keputusan untuk bermigrasi ke kota. Akibatnya, kota-kota besar, termasuk Surabaya dapat dikatakan telah mengalami tingkat urbanisasi yang cukup tinggi. Kota-kota menengah dan sedang tampaknya kurang menarik bagi migran temporer karena kota-kota ini masih memiliki keterbatasan infrastruktur dan kesempatan kerja yang tersedia yang belum sebanyak kota besar. Keadaan ini jika dibiarkan, maka dalam beberapa tahun ke depan, Kota Surabaya akan menghadapi persoalan-persoalan serius akibat perubahan status dari kota besar menjadi kota metropolitan, bahkan mungkin megapolitan. Indikasi ke arah itu, antara lain ditunjukkan oleh meluasnya pembangunan kota Surabaya ke wilayah pinggir dan hampir menyatu dengan kota-kota sekitarnya, misalnya Sidoarjo dan Gresik.

Berkembangnya Kota Surabaya yang sangat pesat tersebut semakin menarik pendatang, termasuk migran. Akibatnya, berbagai persoalan sebagai dampak negatif tekanan arus mobilitas penduduk semakin sulit diatasi, terutama problem tempat tinggal dan pekerjaan. Mengatasi tekanan arus migrasi menuju Kota Surabaya tidak dapat dilakukan dengan memberlakukan kebijakan 'pintu tertutup', karena upaya seperti ini tidak sesuai dengan hak asasi manusia berkenaan dengan pemilihan tempat tinggal<sup>24</sup>. Oleh karena itu, upaya pengelolaan migrasi di Kota Surabaya dapat dilakukan dengan cara menggeser arah arus mobilitas penduduk ke kota-kota menengah dan kecil yang berada di sekitarnya, misalnya Kota Malang, Tuban, Kediri, Madiun, Gresik dan Bojonegoro. Upaya pengelolaan migrasi seperti ini dapat diwujudkan melalui percepatan distribusi urbanisasi dengan cara menggeser sumberdaya (*resources*) dari Kota Surabaya ke kota-kota menengah dan kecil. Mengalihkan/merelokasi sebagian

---

<sup>24</sup>Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 disebutkan bahwa setiap orang berhak memilih tempat tinggal di wilayah negara, berhak untuk mendapat lingkungan hidup yang baik dan layak, tetapi dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang.

aktivitas industri, perdagangan, jasa dan pelayanan publik dari Surabaya ke daerah *hinterland* dan kota-kota menengah-kecil diharapkan dapat menciptakan pusat-pusat pertumbuhan baru, sehingga secara tidak langsung dapat menggeser arah arus migrasi dari desa ke kota besar ke kota-kota menengah dan kecil. Meskipun kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk (permanen dan non-permanen) seperti ini dapat berhasil dengan baik jika dilakukan dalam jangka waktu yang sangat lama dan didukung oleh biaya yang sangat besar, Oberai (1987 dalam Waddington 2004) mendokumentasikan bahwa pengalaman di Kota Seoul, Korea menunjukkan adanya hubungan positif antara distribusi urbanisasi dan penurunan pertumbuhan penduduk di kota besar.

#### **5.4. Upaya Mengintegrasikan Pengelolaan Mobilitas Penduduk Dalam Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh**

Urbanisasi di negara-negara berkembang sering dilihat sebagai hal yang positif karena sebagai pertanda adanya perkembangan untuk mencapai kemajuan (Evers 1982). Namun di negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia, urbanisasi sering dianggap menimbulkan berbagai persoalan fisik dan non fisik. Sebagai konsekuensi dari migrasi internal yang meluas, maka banyak kota di negara-negara berkembang menghadapi masalah akibat urbanisasi yang cepat. Pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi, kekurangan perumahan dan berkembangnya permukiman kumuh (*slums*), bahkan ilegal (*squatters*) adalah beberapa contoh dari dampak yang tidak diinginkan karena perubahan distribusi penduduk, terutama akibat migrasi desa-kota (Ogawa. 1985: 1).

Di Kota Surabaya, meluasnya permukiman kumuh, baik yang legal (hunian kumuh) maupun ilegal (hunian spontan) antara lain disebabkan karena kedatangan penduduk musiman (migran). Mayoritas dari mereka berasal dari daerah perdesaan, seperti ditunjukkan oleh data survei di satu (1) lokasi hunian kumuh dan lima (5) hunian spontan, yaitu berturut-turut sebesar 95,0 persen 95,3 persen. Kedatangan migran membawa implikasi pada kebutuhan

tempat tinggal selama bekerja di Surabaya. Pada umumnya migran mencari tempat tinggal sewa yang murah, meskipun kurang layak huni. Implikasi selanjutnya adalah semakin meluasnya bangunan tempat tinggal/hunian yang berukuran sempit dengan kualitas lingkungan buruk, sehingga kawasan hunian kumuh menjadi semakin meluas. Bahkan, karena keterbatasan lahan, sebagian bangunan tempat tinggal didirikan di atas lahan milik pihak lain (*squatters*)

Upaya mengatasi hunian kumuh dan spontan telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui program penataan lingkungan, bahkan dinilai berhasil oleh berbagai pihak, dibuktikan oleh beberapa penghargaan yang telah diterima, baik di tingkat nasional maupun internasional. Namun demikian, penataan lingkungan kumuh yang selama ini dilakukan cenderung mengabaikan keberadaan migran/penduduk musiman. Pembangunan rumah susun sebagai program penyediaan rumah tinggal bagi penduduk yang terkena gusur dari permukiman ilegal/spontan tidak melibatkan migran. Mereka tidak memiliki akses untuk menjadi penyewa rumah susun karena salah satu persyaratan penyewa adalah memiliki KTP Surabaya. Akibatnya, migran akan mencari lokasi lingkungan hunian baru yang mungkin juga berstatus hunian spontan. Demikian pula dalam program-program rehabilitasi permukiman kumuh (*slums*) juga tidak melibatkan migran. Mengambil contoh di daerah penelitian hunian kumuh di Kelurahan Gading, Kecamatan Tambaksari, program perbaikan lingkungan yang bersifat partisipatif hanya ditujukan pada penduduk Surabaya (asli dan pendatang permanen), padahal terdapat cukup banyak migran temporer yang bertempat tinggal di lingkungan permukiman tersebut.

Terkait dengan pengelolaan migran, pemberlakuan aturan administrasi kependudukan juga sudah beberapa tahun terakhir dilakukan. Meskipun demikian, fakta menunjukkan bahwa kedatangan migran terus berlangsung, karena implementasi aturan kependudukan belum dilakukan secara tegas. Demikian pula, meskipun tindakan penggusuran telah dilakukan pada hunian spontan, lingkungan hunian spontan masih banyak terlihat di sepanjang stren kali dan jalur rel kereta api, di atas areal makam (misalnya di

Kelurahan Gading) bahkan di lokasi tanah yang belum ditempati oleh pemiliknya (misalnya di Putat Gede). Bahkan, di lokasi-lokasi permukiman spontan yang tadinya telah digusur/dihilangkan, dalam beberapa bulan telah muncul kembali, misalnya seperti di ujung jalan dan stren kali Tambang Boyo. Oleh karena itu, untuk merespon berkembang/meluasnya permukiman kumuh dan spontan dalam konteksnya dengan kedatangan migran tidak dapat diatasi secara terpisah, tetapi tampaknya akan lebih efektif jika dilakukan dengan cara mengintegrasikan kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk dalam penataan lingkungan permukiman kumuh.

Menerima/mengakomodasi keberadaan migran merupakan salah satu upaya jangka pendek dalam pengelolaan mobilitas penduduk di Kota Surabaya. Namun demikian, untuk menghindari meluasnya lingkungan hunian kumuh dan spontan yang diakibatkan oleh kedatangan/keberadaan migran, kebijakan penyediaan tempat tinggal layak huni dan terjangkau (*low cost housing*) dengan cara sewa bagi migran perlu dilakukan. Temuan penelitian menunjukkan, kebanyakan migran telah terbiasa menyewa kamar atau ruang hunian yang sempit, biasanya disewa secara bulanan. Oleh karena itu, penyediaan kamar-kamar sewa bulanan menjadi salah satu pilihan dalam upaya mengelola mobilitas penduduk. Disadari bahwa penyediaan tempat tinggal untuk migran bisa kontra produktif terkait dengan upaya menghambat pendatang. Namun demikian, sesuai dengan hakekat pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk, maka penyediaan tempat tinggal layak dan terjangkau merupakan suatu kewajiban negara. Oleh karena itu, melibatkan migran dalam sasaran program penataan lingkungan kumuh melalui pembangunan rumah susun perlu diwujudkan. Upaya ini dapat berhasil baik jika diikuti dengan pemberlakuan beberapa persyaratan bagi penyewa yang intinya dapat menjamin kelangsungan pengelolaan penyediaan tempat tinggal bagi mereka.

Mengintegrasikan pengelolaan mobilitas penduduk dalam penataan lingkungan permukiman kumuh juga dapat dilakukan dengan mengimplementasikan aturan di bidang kependudukan dan permukiman dengan tegas dan konsekuen. Fakta menunjukkan bahwa

pemberlakuan administrasi kependudukan untuk migran /penduduk musiman belum berhasil dengan baik, karena tindakan yang dilakukan bagi pelanggar cenderung bersifat parsial dan temporer. Dikatakan parsial karena kegiatan 'penertiban' pelanggar tidak dilakukan secara menyeluruh di semua bagian kota dan hanya dalam waktu-waktu tertentu tanpa ada kelanjutan program/kegiatan yang pasti. Oleh karena itu, implementasi administrasi kependudukan secara konsekuen harus dilakukan (menerapkan kewajiban, hak dan sanksi secara konsekuen), tetapi juga harus diimbangi dengan memfasilitasi migran dalam pengurusan KIPEM. Selama ini KIPEM sering dianggap tidak memberikan manfaat bagi pemegang, terutama karena KIPEM tidak bisa dipakai sebagai 'jaminan' untuk memperoleh akses ekonomi terkait dengan usaha/pekerjaan dan kebutuhan akan tempat tinggal. Memperluas manfaat KIPEM (misalnya sebagai salah satu persyaratan untuk menjadi penyewa rumah susun) diperkirakan dapat menarik migran untuk memilikinya. Upaya ini bukan hanya berpengaruh positif dalam bidang administrasi kependudukan, tetapi juga dalam mengatasi masalah lingkungan hunian kumuh dan spontan.

Di bidang permukiman, kebijakan menghilangkan permukiman spontan mutlak harus dilakukan, tetapi tidak harus dilaksanakan dengan cara yang sifatnya represif. Disadari bahwa permukiman spontan tidak terwujud secara tiba-tiba, tetapi berhubungan erat dengan fakta bahwa pelanggaran terhadap tata ruang perkotaan cenderung dibiarkan. Tidak pernah ada tindakan tegas terhadap cikal bakal munculnya hunian spontan, sebaliknya dalam banyak kasus bahkan mendapat 'izin' karena bangunan dibiarkan menjadi semi permanen dan mendapat fasilitas dasar kota (terutama listrik). Fenomena ini dapat ditemukan di semua hunian spontan yang menjadi lokasi penelitian ini. Keadaan seperti ini menjadi kendala bagi pemerintah kota dalam upaya penertiban hunian spontan, lebih-lebih penghuni (termasuk migran) juga telah diwajibkan untuk membayar iuran/pajak bumi dan bangunan (misalnya di Pacarkeling). Oleh karena itu, upaya menghilangkan hunian spontan perlu mempertimbangkan faktor yang menyebabkan

kegagalan kebijakan publik tersebut. Dengan pertimbangan ini, upaya 'penertiban' hunian spontan diharapkan dapat dilaksanakan tanpa menimbulkan konflik antara penghuni (termasuk migran ) dan pemerintah. Namun demikian, upaya ini akan sia-sia jika tidak dibarengi dengan tindakan preventif terhadap hunian spontan yang sekaligus juga harus dilakukan upaya penegakkan hukum terhadap semua pelanggar (penduduk yang mencoba mendirikan bangunan di atas tanah milik pihak lain maupun unsur pemerintahan yang memberi izin/membiarkan hunian spontan berkembang). Selain dapat mengatasi persoalan permukiman ilegal/spontan, upaya ini juga dapat menghambat arus mobilitas penduduk.



## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **6.1. Kesimpulan**

Kedatangan migran temporer (dikenal dengan penduduk musiman oleh pemerintah dan masyarakat Surabaya) dan kemudian membentuk di hunian kumuh dan hunian spontan cenderung lebih banyak dilihat dari sisi negatif daripada positifnya, terutama oleh pemerintah kota. Implikasi negatif ini terkait dengan aspek pekerjaan dan kondisi lingkungan tempat tinggal mereka.

Pelaku mobilitas penduduk musiman yang datang ke Kota Surabaya umumnya dilandasi oleh motivasi ekonomi. Pada umumnya kedatangan migran ke Kota Surabaya adalah untuk memperoleh manfaat dari semua kesempatan yang tersedia. Bagi pelaku migrasi musiman (temporer), kesempatan ekonomi adalah faktor penarik utama untuk datang dan tinggal sementara di Surabaya. Ketersediaan peluang berusaha di sektor industri pengolahan sebagai buruh harian lepas, perdagangan dan angkutan (atau lebih spesifik lagi pada beberapa jenis pekerjaan di sektor informal) ditengarai menjadi daya tarik penting, khususnya bagi penduduk perdesaan yang memiliki ciri kurang terampil dengan modal usaha pas-pasan, bahkan kebanyakan tanpa membawa modal. Perpindahan ke kota Surabaya juga dikatakan mudah dilakukan karena menuju kota ini telah tersedia sarana-prasarana transportasi yang merupakan faktor kemudahan dalam proses mobilitas penduduk.

Mayoritas migran di hunian kumuh dan spontan yang terpilih sebagai sampel penelitian ini berasal dari kabupaten-kabupaten dalam Provinsi Jawa Timur, terutama dari wilayah 'Gerbangkertosusila' (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo dan Lamongan), juga Jombang, Bojonegoro, Kediri, Tuban, Nganjuk dan Madiun, bahkan dari daerah perdesaan di Propinsi Jawa Tengah. Sebagian besar penduduk musiman pindah ke Surabaya melalui migrasi berantai.

Tidak jarang pula mereka bekerja di tempat yang sama atau melakukan jenis usaha yang sama dengan keluarga atau teman yang diikuti.

Karena keterbatasan ketrampilan dan pendidikan untuk berkompetisi di sektor formal, kebanyakan penduduk musiman (pendatang temporer) memilih bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal. Dengan demikian, pilihan pekerjaan di sektor informal ini dilakukan dengan sengaja dan rasional. Meskipun terdapat banyak jenis pekerjaan dan lapangan usaha di sektor informal, tetapi kebanyakan migran temporer lebih memilih bekerja di sub-sektor perdagangan sebagai pedagang kaki lima (PKL) dan pedagang keliling. Ditemukan adanya segregasi pekerjaan berdasarkan daerah asal. Pendatang asal Lamongan, umpamanya, mayoritas bekerja sebagai pedagang makanan, terutama tahu campur. Pendatang asal Madura sebagian bekerja sebagai pengumpul barang bekas (pemulung) dan sebagian berjualan sate dan rombeng. Selanjutnya, migran temporer asal Surakarta (mereka menyebutnya Solo) didominasi oleh mereka yang bekerja sebagai penjual jamu (perempuan) dan pedagang bakso (laki-laki). Kecilnya jumlah modal yang diperlukan untuk menjalankan usaha menyebabkan banyak penduduk musiman yang melakukan pekerjaan di sektor perdagangan makanan ini. Jenis pekerjaan lain di sektor informal adalah sebagai tukang becak. Sebagian pendatang temporer bekerja di sektor formal, meskipun hanya berada pada posisi sebagai buruh harian lepas di sektor industri pengolahan, seperti industri tekstil dan pakaian jadi, keramik, kimia, sepatu dan barang dari logam.

Pekerjaan sektor informal yang dilakukan oleh pelaku migran temporer di hunian kumuh dan spontan menambah kesemrawutan dan kekumuhan lingkungan tempat tinggal. Gerobak dorong (untuk berjualan atau mengumpulkan barang bekas) biasanya diletakkan di depan tempat tinggal hingga menempati sebagian jalan setapak/gang, sehingga kondisi semrawut mewarnai lingkungan hunian tersebut. Lingkungan tampak lebih kumuh karena penghuni melakukan berbagai kegiatan di sekitar depan rumah mereka begitu saja, seperti

memasak, terkadang juga mencuci di depan tempat tinggal, padahal jarak dengan tempat hunian di depannya kurang dari satu meter.

Pelaku mobilitas penduduk temporer memilih tinggal di lingkungan hunian kumuh dan/atau spontan karena beberapa alasan, antara lain untuk menekan biaya perumahan, tidak mampu menyewa tempat tinggal layak huni, dan dekat dengan tempat kerja/usaha. Lingkungan hunian ini biasanya terletak di dekat aktivitas kegiatan ekonomi (misalnya pusat perdagangan, pabrik, terminal, stasiun kereta api dan pelabuhan), sehingga sangat kondusif bagi pelaku mobilitas temporer untuk bekerja/berusaha di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal dan buruh pabrik. Disamping itu, lingkungan hunian kumuh dan hunian spontan juga menyediakan tempat tinggal sewa dengan harga jauh lebih murah dibandingkan dengan lingkungan permukiman pada umumnya. Bahkan, sebagian pelaku mobilitas penduduk temporer di hunian spontan tinggal dengan cuma-cuma, atau hanya mengeluarkan biaya awal untuk mendirikan bangunan tempat tinggal, atau mengganti rugi bangunan pada penghuni sebelumnya, atau mengeluarkan biaya alih kuasa tanah dari penguasa terdahulu. Biaya perumahan yang relatif murah ini menjadi pertimbangan utama pelaku mobilitas penduduk musiman/temporer, karena mereka memang tidak memiliki keinginan untuk menetap di Surabaya. Mereka biasanya pulang ke daerah asal secara teratur, misalnya satu, dua, atau enam bulan sekali, atau setidaknya, satu kali dalam setahun, yaitu pada hari besar keagamaan seperti Hari Raya Idul Fitri. Bagi yang pindah tanpa disertai oleh anggota keluarga (inti), pulang ke desa bertujuan untuk mengantarkan penghasilan yang diperoleh di Surabaya dan sekaligus untuk bertemu dengan keluarga. Sementara itu, bagi mereka yang masih memiliki lahan pertanian, kepulangan ke desa bertujuan untuk bekerja di lahan pertanian atau untuk mengambil hasil panen (jika pekerjaannya dilakukan oleh orang lain). Ada juga yang pulang ke daerah asal karena ingin menggunakan hak politiknya dalam pemilihan Kepala Desa.

Kedatangan pelaku migrasi temporer yang sudah berlangsung sangat lama dan dalam jumlah yang cukup besar di lingkungan hunian kumuh dan spontan makin menambah tekanan terhadap

kebutuhan perumahan. Keadaan ini telah berimplikasi pada berkembangnya kamar sewa berukuran sempit (antara 9-12 m<sup>2</sup>), meluasnya bangunan yang berupa bedeng-bedeng yang menempel pada rumah induk, bahkan ada yang mendirikan bangunan di atas makam, bantaran saluran irigasi atau sungai, dan di pinggir rel kereta api. Akibatnya, kepadatan penghuni dan bangunan di lingkungan hunian kumuh dan spontan semakin tinggi. Pelaku mobilitas penduduk temporer umumnya tinggal di ruangan (kamar atau rumah petak) yang melebihi kapasitas suatu hunian tinggal. Kepadatan bangunan dan kepadatan penghuni sangat tinggi. Sebagian besar migran temporer hanya menempati ruang berukuran <5,2 m<sup>2</sup> per orang atau rata-rata hunian seluas 3,8 m<sup>2</sup> per orang. Tidak jarang ditemukan, satu ruang hunian dipakai beberapa orang sekaligus secara bergantian. Kondisi fisik hunian kurang terawat dan terjaga kebersihannya (walaupun ada yang sudah dibangun permanen). Meskipun penelitian ini belum memperoleh data statistik tentang kepadatan bangunan akibat masuknya penduduk musiman, observasi di lokasi penelitian menunjukkan gambaran yang jelas tentang kepadatan bangunan di lingkungan tempat tinggal migran musiman. Hal ini karena banyak bangunan didirikan tanpa sepengetahuan pengurus RT, sehingga tidak terdata jumlahnya. Bangunan tempat tinggal yang ditempati oleh migran musiman umumnya saling berdempetan. Kepadatan bangunan yang sangat tinggi ini semakin diperburuk oleh tata letak bangunan yang tidak teratur, karena bangunan tempat tinggal dibangun di celah-celah kosong dengan bahan bangunan seadanya, sehingga menambah kekumuhan lingkungan. Fenomena ini terjadi di hunian kumuh maupun hunian spontan, tetapi umumnya berada di bagian/sisi belakang dari kawasan hunian.

Di hunian kumuh, meluasnya bangunan untuk tempat hunian bahkan telah berkembang ke areal yang bukan diperuntukkan untuk permukiman penduduk. Terlihat dengan nyata bahwa spot-spot hunian spontan muncul di bagian-bagian tertentu di hunian kumuh di Kelurahan Gading, misalnya di atas areal makam Rangkah dan di sepanjang stren saluran irigasi. Sebagaimana dengan hunian spontan

lain yang telah berkembang meluas, spot-spot hunian spontan di lingkungan hunian kumuh tersebut juga belum pernah mendapat tindakan tegas. Kecenderungan tidak adanya tindakan tegas terhadap cikal bakal hunian spontan tampaknya sudah berlangsung lama, diindikasikan oleh banyaknya jumlah hunian spontan (18 lokasi) di Kota Surabaya, padahal angka ini belum termasuk hunian spontan yang baru berada dalam skala sangat kecil, seperti hunian spontan di areal pemakaman Rangkah, dan di sepanjang rel kereta api di Kelurahan Pacarkeling.

Kedatangan pelaku mobilitas temporer di hunian kumuh dan hunian spontan juga telah menambah tekanan terhadap kualitas lingkungan. Tidak semua rumah dan kamar sewa dilengkapi dengan sarana MCK (misalnya satu MCK untuk 6 kamar atau lebih). Pengelolaan pembuangan sampah juga cenderung tidak baik, karena pengambilan sampah oleh petugas dilakukan tidak teratur, bahkan petugas sampah terkadang tidak mencapai tempat hunian yang berada di bagian dalam untuk mengampil sampah yang sering sampai menumpuk. Akibatnya, penghuni cenderung membuang sampah ke sungai, saluran irigasi, selokan dan di sembarang tempat. Kualitas lingkungan yang kurang baik juga dicerminkan oleh sirkulasi udara di kebanyakan rumah, khususnya rumah/kamar sewa yang buruk. Pada wilayah hunian juga tidak tersedia saluran drainase di lingkungan hunian bagian dalam (dilihat jaraknya dari jalan). Kondisi lingkungan hunian kumuh dan spontan tampak semakin kumuh karena jalan setapak dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan (misal: tempat main anak, tempat menaruh barang dan gerobak).

Terasa agak ironis, keberadaan hunian spontan bahkan cenderung mendapat 'pengakuan' dari pemerintah, terbukti adanya pelayanan jaringan listrik dan saluran telepon, bahkan di beberapa lokasi hunian juga diimplementasikan retribusi (pajak bumi dan bangunan). Namun demikian, dari pihak Pemkot diperoleh informasi bahwa pemasangan jaringan listrik dan telepon tersebut dilakukan tanpa sepengetahuan kelurahan setempat. Kenyataan ini mengindikasikan lemahnya koordinasi antar instansi, tetapi faktor kepentingan sektor tampaknya lebih dominan (artinya, suatu sektor

sering menyepelekan kewenangan sektor lain demi mencapai kepentingan sektornya). Selama ini boleh dikatakan belum ada tindakan tegas terhadap pelanggaran ini dari pihak berwenang, sehingga upaya penertiban lingkungan hunian spontan seringkali diwarnai konflik, karena akar masalah dan persoalan ini sesungguhnya juga berkaitan dengan kegagalan kebijakan publik.

Kegagalan kebijakan publik nampak pula dalam upaya mengatasi persoalan sektor informal yang merupakan tumpuan pekerjaan migran temporer. Tindakan represif terhadap pedagang kaki lima, misalnya, merupakan upaya yang tidak efektif karena tidak mencoba mencari solusi yang dapat menguntungkan semua pihak. Sektor informal cenderung dilihat dari sisi negatif daripada positifnya. Keberadaan sektor ini sering dipandang hanya memberikan kontribusi kecil terhadap perekonomian kota padahal selain dapat memberikan sumber mata pencaharian bagi migran dan penduduk kota lainnya yang berada pada lapisan bawah, sektor ini juga memiliki peran dalam menyediakan kebutuhan sebagian masyarakat kota (kebutuhan konsumsi yang terjangkau dan tenaga kerja kurang terampil). Dalam konteks yang lebih luas, sektor ini bahkan juga dapat mendukung keberlangsungan usaha di sektor formal. Oleh karena itu, keberadaan sektor informal sebenarnya merupakan sub sistem dari sistem perekonomian kota. Dengan demikian, keberadaan pelaku migrasi di sektor informal merupakan potensi ekonomi yang jika dikelola dengan baik dapat menjadi sumber pendapatan pemerintah kota.

Seperti halnya pelaku migrasi yang berusaha di sektor informal, kedatangan migran temporer yang umumnya tinggal di hunian kumuh dan hunian spontan juga cenderung dianggap sebagai masalah. Selain memperluas kawasan hunian kumuh dan/atau spontan, kedatangan migran musiman juga dituding menambah kekumuhan lingkungan seperti telah dikemukakan di atas. Oleh karena itu, penataan lingkungan hunian kumuh dan hunian spontan menjadi perhatian dalam kebijakan tata kota. Upaya rehabilitasi untuk hunian kumuh dan upaya penggusuran di beberapa lokasi hunian spontan yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya cenderung telah berhasil baik. Penataan hunian kumuh dilakukan dengan program

rehabilitasi lingkungan, sedang tindakan penertiban hunian kumuh diikuti dengan penyediaan tempat tinggal layak huni melalui program rumah susun sewa. Namun demikian, kebijakan penataan lingkungan kumuh, khususnya melalui program rumah susun sewa cenderung mengabaikan keberadaan migran temporer/penduduk musiman. Tidak ada kesempatan bagi penduduk musiman untuk menjadi penyewa rumah susun karena salah satu persyaratan penyewa adalah memiliki KTP Surabaya. Keadaan ini dapat berimplikasi pada berkembang hunian kumuh, bahkan juga spontan, karena tempat tinggal yang harganya terjangkau tetap menjadi pilihan realistik bagi pendatang musiman yang umumnya bekerja di sektor informal atau buruh pabrik.

Selain aspek perumahan dan pekerjaan, kedatangan pelaku mobilitas penduduk musiman juga berimplikasi pada manajemen kependudukan. Migran temporer yang memang kurang peduli terhadap aturan-aturan kependudukan di Kota Surabaya menjadikan mereka tidak diketahui jumlah dan lokasi penyebarannya. Namun demikian, kepedulian migran temporer untuk mentaati aturan kependudukan yang rendah ini tampaknya tidak terlepas dari perilaku aparat penyelenggara yang tidak mengimplementasikan peraturan dengan benar dan tegas. Meskipun sudah dilakukan beberapa kali penertiban terhadap pendatang yang tidak memiliki kartu identitas penduduk musiman (KIPEM), pada kenyataannya masih terdapat banyak migran temporer yang tidak memiliki KIPEM, seperti ditunjukkan oleh hasil penelitian ini. Keadaan ini mempengaruhi upaya manajemen kependudukan yang sangat bermanfaat dalam penyediaan data dasar kependudukan, baik untuk kepentingan pembuatan kebijakan maupun kajian, termasuk untuk upaya pengelolaan mobilitas penduduk temporer.

## **6.2. Rekomendasi**

Kedatangan migran temporer di lingkungan permukiman kumuh adalah fakta yang tidak dapat dihindarkan. Menghambat kedatangan mereka melalui kebijakan 'pintu tertutup' sulit dilakukan. Oleh karena itu menerima keberadaan migran temporer melalui

pengelolaan yang efektif dan menguntungkan semua pihak perlu dipikirkan. Peninjauan ulang terhadap berbagai peraturan kependudukan dan permukiman disertai dengan implementasi yang benar dan tegas merupakan langkah awal dalam upaya pengelolaan migrasi temporer untuk jangka waktu pendek. Sedang untuk jangka panjang, kebijakan menghambat arus migrasi temporer melalui upaya distribusi urbanisasi dan membangun daerah asal migran yang sesuai dengan potensi dan karakteristiknya perlu menjadi prioritas dalam kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk musiman. Upaya jangka panjang ini bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah Kota Surabaya, tetapi juga daerah sekitarnya dan daerah asal migran, karena terjadinya mobilitas penduduk temporer merupakan imbas dari persoalan di daerah asal. Upaya ini dapat terwujud jika dilakukan kerjasama antar daerah terlibat dan pihak pengusaha.

Berikut ini beberapa usulan terkait dengan penyusunan kebijakan pengelolaan migrasi temporer dan konteksnya terhadap upaya penataan lingkungan hunian kumuh dan hunian spontan. Beberapa usulan pemikiran untuk upaya pengelolaan mobilitas penduduk temporer dalam konteksnya dengan penataan lingkungan permukiman kumuh adalah terkait dengan tiga isu utama, yaitu (1) arus mobilitas penduduk yang terlanjur berlebih karena mobilitas penduduk sudah terjadi dalam waktu lama di satu sisi, dan kuatnya keterikatan pelaku migrasi dengan daerah asal di sisi lain, (2) persoalan sektor informal dan persoalan hunian kumuh dan spontan, serta (3) tertib administrasi kependudukan. Secara umum, mengurangi arus migrasi ke Surabaya dapat dilakukan, antara lain melalui:

1. Pemerataan pembangunan fasilitas kota dan investasi ekonomi ke kota-kota lain di Propinsi Jawa Timur, khususnya di sekitar Kota Surabaya. Kebijakan kerjasama dengan kota-kota di sekitar Surabaya dan pihak pelaku bisnis menjadi prioritas penting. Penyediaan rumah dan fasilitas penunjang (termasuk pelayanan ekonomi dan sosial), transportasi, lapangan pekerjaan padat karya melalui investasi di bidang industri, jasa atau perdagangan akan sangat membantu dalam mempercepat pembangunan kota-kota skala sedang dan kecil, sehingga diharapkan dapat terjadi

perubahan arah migrasi, termasuk mobilitas penduduk temporer dari Surabaya ke kota-kota lain

2. Memfasilitasi terjadinya mobilitas ulang-alik (*commuting*), yaitu dengan kebijakan pengembangan daerah *hinterland* melalui pembangunan fasilitas-fasilitas perkotaan disertai dengan penyediaan sarana-prasarana transportasi massal.
3. Meningkatkan pembangunan di daerah asal migran sesuai dengan kondisi dan potensi sumberdaya melalui kebijakan kerjasama dengan daerah pengirim migran yang dapat dilakukan dengan:
  - Identifikasi potensi daerah asal terkait dengan upaya pengembangan kesempatan kerja.
  - Investasi untuk usaha produktif di daerah asal.

Dalam konteksnya dengan isu pekerjaan di sektor informal dan lingkungan hunian kumuh dan spontan, prioritas penanganannya adalah:

1. Penyediaan tempat usaha yang layak dengan biaya sewa terjangkau dan pemberlakuan retribusi usaha di sektor informal. Upaya ini dapat dilakukan dengan kebijakan:
  - Pembangunan sarana prasarana usaha pedagang kaki lima di wilayah-wilayah yang mudah dijangkau oleh pedagang maupun pembeli.
  - Penertiban pedagang maupun pembeli yang melakukan kegiatan di luar wilayah usaha.
  - Pengelolaan sarana prasarana usaha yang partisipatif (melibatkan pedagang sebagai pengelola tempat usaha)
2. Mengurangi kawasan hunian kumuh dan spontan melalui kebijakan/program:
  - Perbaikan lingkungan permukiman kumuh yang partisipatif (pemerintah, masyarakat dan swasta). Pengaturan tata letak bangunan terutama untuk hunian tipe non-permanen (bedeng-bedeng) menjadi tempat hunian yang teratur, antara lain melalui rekonstruksi dan memberi peluang bantuan modal

pada pemilik tempat tinggal sewa untuk membangun tempat tinggal layak huni.

- Penertiban lingkungan hunian spontan yang tegas tapi humanis, antara lain melalui peningkatan kegiatan sosialisasi pengurusan, disertai dengan penyediaan tempat tinggal sewa di lokasi yang tidak menyalahi aturan permukiman.
- Pembangunan rumah susun sewa yang dapat diakses oleh semua kelompok penduduk berpendapatan rendah, termasuk mereka yang hanya memiliki KTP musiman.
- Pengembangan *scheme* kredit bagi pengusaha rumah dan kamar sewa dengan bunga rendah.
- Penerapan pajak bagi pengusaha rumah dan kamar sewa dengan luas/jumlah unit tertentu.

Disamping kebijakan-kebijakan tersebut, penerapan peraturan administrasi kependudukan yang benar dan efektif dapat mewujudkan tertib administrasi kependudukan, bahkan juga dapat menyediakan data mengenai mobilitas penduduk temporer yang selama ini sangat sulit diperoleh. Upaya ini dapat dilakukan dengan efektif jika pemerintah Kota Surabaya melakukan kerjasama dengan masyarakat (LSM, RT/RW, pemilik rumah sewa), karena pihak-pihak ini mengetahui dengan tepat di mana keberadaan migran temporer.

Secara lebih rinci, pemikiran kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk temporer dalam konteksnya dengan penataan lingkungan permukiman kumuh dapat dilihat pada matrik.

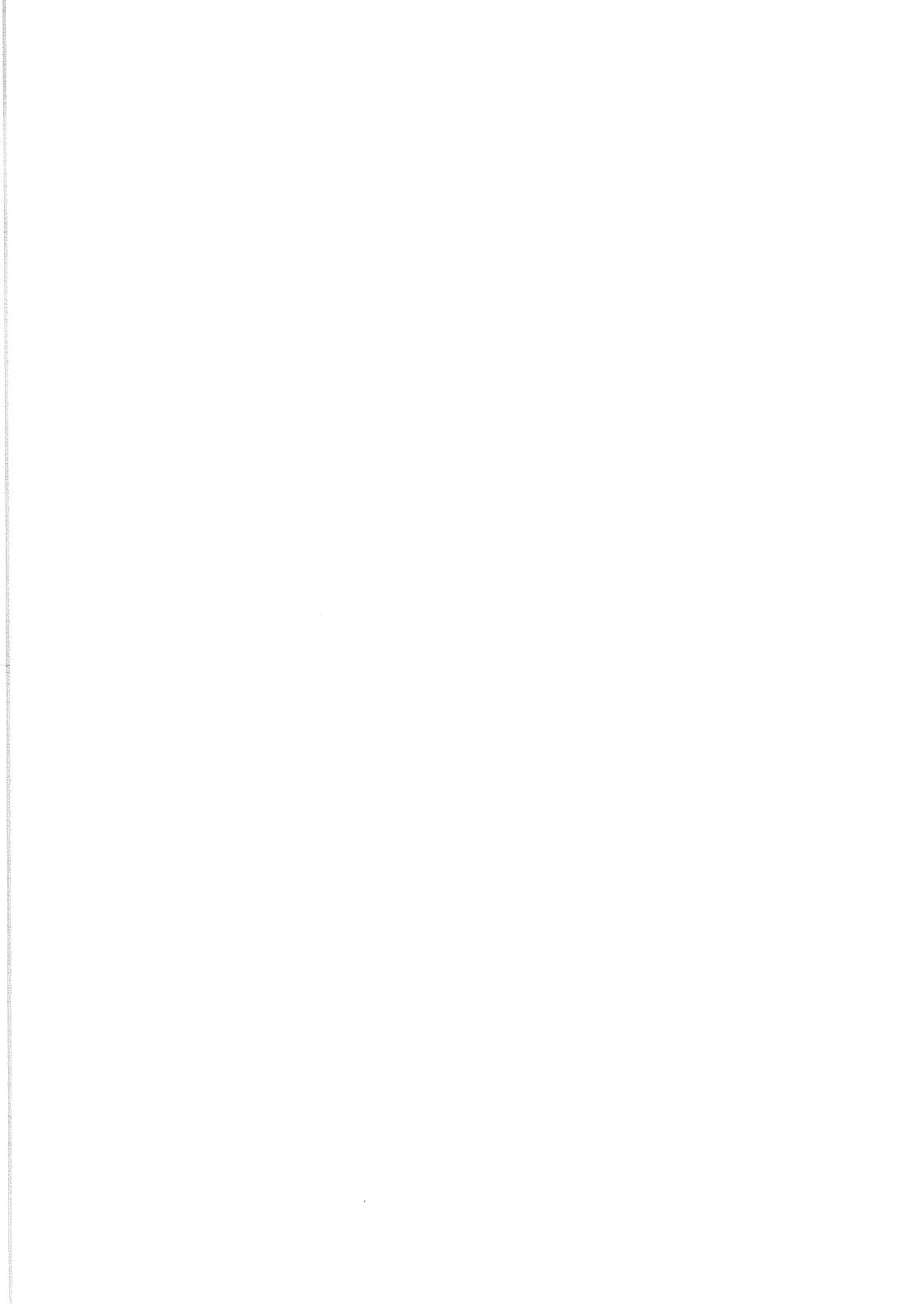
Terkait dengan pengembangan ilmu dalam bidang mobilitas penduduk, penelitian mengusulkan:

1. Tinjauan ulang tentang konsep mobilitas penduduk temporer. Penelitian menemukan kecenderungan adanya perubahan-perubahan terkait dengan karakteristik pelaku mobilitas non-permanen/temporer. Sebelumnya mobilitas temporer merupakan perpindahan jangka pendek, berulang dan dilakukan secara teratur, tetapi tidak ada maksud untuk berpindah tempat tinggal

meskipun kegiatan mobilitas telah dilakukan dalam jangka waktu lama (lihat teori Transisi Mobilitas oleh Zelinsky, 1971). Namun demikian, hasil penelitian di Kota Surabaya menemukan bahwa pelaku mobilitas tidak lagi melakukan perpindahan berulang, tetapi cenderung lebih lama tinggal di Kota Surabaya, sementara pulang ke daerah asal hanya dilakukan dalam hitungan hari. Boleh dikatakan bahwa walaupun mereka termasuk migran temporer, secara *de facto* sudah seperti penduduk Surabaya. Oleh karena itu, pendalaman tentang ciri pelaku migrasi di kota-kota besar lainnya perlu dilakukan dalam rangka memperjelas adanya perubahan konsep migran temporer.

2. Pengertian tentang lingkungan hunian ilegal/liar menurut pemerintah Kota Surabaya (*squatters*) tampaknya perlu mendapat perhatian lanjutan. Penggunaan istilah 'liar' terkesan mendiskreditkan penghuni (termasuk migran temporer), padahal di sejumlah lokasi hunian seolah-olah mendapat sinyal ada adanya pengakuan oleh pemerintah kota, misalnya adanya pelayanan penerangan (listrik) dan tilpon, bahkan juga pemberlakuan redistribusi pajak bumi dan bangunan. Oleh karena itu, hunian spontan tampaknya lebih cocok untuk menyebut lingkungan hunian yang menempati lahan milik pihak lain. Meskipun demikian, menghilangkan hunian ini tetap harus menjadi prioritas, tetapi tidak harus menimbulkan konflik, disamping pemerintah kota juga perlu menyediakan tempat tinggal pengganti bagi penghuni yang tidak mampu.

Secara lebih rinci prioritas penanganan mobilitas penduduk temporer dan konteksnya terhadap penataan lingkungan kumuh dan spontan dapat dilihat pada matriks.



## DAFTAR PUSTAKA

- Anh, Dang Nguyen. 2003. "Migration and Poverty in Asia: with reference to Bangladesh, China, the Philippines and Vietnam". **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific**.
- Afsar Rita (2004). "Dynamics of Poverty, Development and Population Mobility : the Bangladesh Case." **Asia-Pacific Population Journal Vol.19, No.2, 2004**.
- Badan Pusat Statistik. 1991. **Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990, Propinsi Jawa Timur**. Jakarta: BPS
- 1996. **Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Tahun 2002**. Jakarta : BPS
- 2001. **Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000**. Jakarta: BPS
- 2001. **Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000, Propinsi Jawa Timur**. Jakarta: BPS
- 2004. **Peta Penduduk Miskin Indonesia 2000**. Jakarta : BPS.
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya 2002. **Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Surabaya**. Surabaya: Bappeko Surabaya
- 2004. **Kota Surabaya. Sub Project Appraisal Report (SPAR)**. Surabaya: Bappeko Surabaya
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya dan BPS, 2003. **Surabaya Dalam Angka Tahun 2002**. Surabaya: Bappeko Surabaya.

- Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. 2004.  
**Neighborhood Upgrading and Shelter Sector Project  
 Kota Surabaya.**
- Badan Perencanaan Daerah Propinsi DKI Jakarta. Nd.  
**Permukiman Kumuh.**  
<http://www.bappedajakarta.go.id/jktbangun/permukiman1.htm#area>.
- Bairoch, Paul (1973). **Urban Unemployment in Developing Countries**, Geneve: ILO.
- Bandiyono, Suko. 1983. "Pekerjaan di Luar Sektor Pertanian dan Migrasi Desa-Kota : Suatu respon terhadap tekanan penduduk dan pembangunan di Jawa." **Masyarakat Indonesia Th. ke X No.2. 1983.**
- Bandiyono Suko dan John D. Conroy (1983). "Employment and Income from Non-Agricultural Sources in Rural East Java; Some preliminary findings." Makalah disampaikan untuk Konferensi "Off-farm Employment in the Development of Rural Asia." Chiangmai, Thailand 22-26 Agustus 1983.
- Bandiyono, Suko. 1986. "Mobilitas Desa-Kota dan Urbanisasi." **Makalah** disampaikan pada Simposium Pembangunan Berwawasan Lingkungan. Yogyakarta 5-7 Mei 1986.
- Bandiyono, Suko dan Alihar, Fadjri. 1986. "Pola Migrasi Permanen" dalam **Migrasi Permanen Penduduk Jawa Timur**. Jakarta: PPT LIPI. 1987.
- Bandiyono, Suko. 2004. 'Pola Kerjasama Antara Daerah Dalam Pengelolaan Migrasi/Mobilitas Penduduk '. **Paper** disampaikan pada pertemuan Penyusunan Pedoman Kerjasama Antar Daerah Dalam Rangka Penataan Persebaran Penduduk di Jakarta 22 Juni 2004.
- Brockerhoff, Martin. 1994. "The Impact of Rural-Urban Migration on Child Survival Health Transition" .Review 4: 127-149.

New York: Research Division, **The Population Council**.  
**Htc.anu.edu.au/pdfs/broker1.pdf**

- Chander Ramesh, H.Karunanayake, J. de Vera, dan Stephen H.K. Yeh. (1979). "Housing Conditions and Housing Needs." Dalam Stephen H.K.Yeh and A.A.Laquian (eds), **Housing Asia's Millions: Problems, Policies, and Prospects for Low-Cost Housing Southeast Asia**. Ottawa: IDRC
- Chandhury, Rafiqul Huda (1978). "Determinants and Consequences of Rural Out-Migration Evidence from Some Villages in Bangladesh". Dalam **The Oriental Geographer Vol.XXII. Nos.1&2. 1978**
- Costello Michael A, Thomas R. Leinbach, Richard Ulack, Marilou Palabrika Costello and Bambang Suwarno. (1987). **Mobility and Employment in Urban Southeast Asia**. Boulder, Colorado : Westview Press Inc.
- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Surabaya. 2002. "Permasalahan Urbanisasi Di Kota Surabaya". **Makalah** yang tidak dipublikasikan.
- 2002. "Upaya Menanggulangi Urban Di Kota Surabaya". **Makalah** yang tidak dipublikasikan.
- Dinas Pendaftaran Penduduk Pemerintah Kota Surabaya. 2000. **Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil**.
- Economic and Social Commission For Asia and The Pacific (ESCAP) and the United Nation Population Fund (2002). "Migration, Urbanization and Poverty: Urbanization and Internal Migration". **Paper** dipresentasikan dalam the Fifth Asian and Pacific Population Conference.
- Economic and Social Commission For Asia and The Pacific (ESCAP). 1996. **Population Headliners**, ESCAP, No.254, September-October 1996.
- Evers, Hans Dieter (1982). **Sosiologi Perkotaan**. Jakarta : LP3ES.

- Evers, Hans Dieter dan Korff Rudiger, (2002). **Urbanisme Di Asia Tenggara**. Mestika Zed (ed). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Geertz, Clifford J.(1966). **Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia**. Barkeley : University of California Press.
- Gilbert, Alan & Josef Gugler. 1996. **Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga**. Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya.
- Hauser, Philip M.(1965).”Urbanization: An Overview.” Dalam Philip M. Hauser dan Leo F. Schmore (eds). **The Study of Urbanization**. New York ,London , Sydney: John Wiley & Sons
- Hugo, G. J. 1978. **Population Mobility in West Java**. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- 1983. “ Population Mobility and Wealth Transfers in Indonesia and other Third World Societies.” **Paper** of the East-West Population Institute No.87
- 1985. “Some Policy Aspects of the Relationships Between Internal Migration and Regional Development in Less Developed Countries With Particular Reference to Indonesia.” Centre for Development Studies, The Flinders University of South Australia. **Discussion Paper No.9**.
- Hossain, M.Z. 2001. Rural-Urban Migration in Bangladesh: A Micro-level Study. **Paper** dipresentasikan pada sesi Internal Migration Brazil IUSP Conference, 20-24 Agustus 2001.
- Jellinek, Lea (1978). “The pondok system and circular migration.” Dalam Lea Jellinek, Chris Manning, Gavin Jones, eds., **The Life of the Poor in Indonesia Cities**. Clayton: Monash University.
- Koestoer, Raldi Hendro, dkk (penyunting). 2001. Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus. Jakarta: UI-Press.

- Mamas, S.G.M. 2000. "Proyeksi Penduduk Kota-kota di Indonesia Periode. 1995-2005".  
<http://www.geocities.com/nuds2/2.html>
- Mantra, I. B. 1975. **Population Movement in Wet Rice Communities: A Case Study of Two Dukuh in Yogyakarta Special Region.** Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mantra, IB dan Molo,M. (1985). " Mobilitas Penduduk ke Enam Kota Besar di Indonesia." **Makalah** disampaikan pada Konperensi Nasional Pusat Studi Kependudukan III, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Jakarta: 15-17 Oktober 1985.
- Mazumdar, Dipak (1987). "Rural to Urban Migration and Labour Markets." Dalam Roland J.Fuch et.al (ed). **Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia.** Boulder : Westview Press.
- McGee, TG (1982). "Labour Mobility in Fragmented Labour Markets, the Role of Circulatory Migration in Rural-Urban Relation in Asia". Dalam **Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries.** New Delhi : Oxford University Press.
- Mukherji, S. nd. "Poverty-induced Migration and Urban Involution in India". <http://www.ipsindia.org/rms/sekharm2.zip>
- Noveria, Mita (1993). "Rural to Urban Migration in Relation With Educational Expansion in the Less Developed Countries: A Literature Review." **Penduduk & Pembangunan.** Jilid IV, No. 2-3.
- Ogawa Naohiro.(1985). "Urbanization and Internal migration in Selected ASEAN Countries : Trends and Prospects." Nihon University Population Research Institute, Tokyo Japan. **NUPRI Reprint Series No.16.**

- Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur. 2002. Laporan Akhir Penyusunan Studi Resettlement Stren Kali Surabaya Tahun 2002.
- Rao, V dan M. Woolcock. 2001. "Networks, Mobility and Survival in Delhi Slums: A Mix Method Analysis'. [http://216.239.59.104/search?q=cache:n0H3kbaCeFgJ:poverty.worldbank.org/files/11994\\_...](http://216.239.59.104/search?q=cache:n0H3kbaCeFgJ:poverty.worldbank.org/files/11994_...)
- Ravenstein, EG (1889). "The Laws of Migration." **Journal of the Royal Statistical Society**, 52.
- Rudiyantono. 2000. **Model Program Intervensi Dalam Penanggulangan Permukiman Kumuh Perkotaan Studi Kasus: Permukiman Penerima Program Intervensi di Surabaya**. Program Pasca Sarjana Teknik Arsitektur Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya.
- Romdiati Haning (1995). "The Impact of Rapid Urbanization on Urban Employment Problems in Indonesia." Dalam **Buletin Pengkajian Masalah Kependudukan dan Pembangunan**. Vol V &VI (3 &1) 1994-1995.
- Rukmana D.W., Ir. Nana dkk (editor). 1993. **Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan**. Jakarta: LP3ES.
- Seng, Yap Koe. Nd. "Urbanisation and Internal Migration". <http://www.unescap.org>. 26 Januari 2004
- Sidabutar, Parulian. 1993. "Konsep Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu" dalam **Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan** (editor: Ir. Nana Rukmana D.W. dkk). Jakarta: LP3ES.
- Singha, D. 2001. "Social Intermediation for the Urban Poor in Bangladesh". <http://www.livelihoods.org>
- Sinulingga, Budi D, (1999). **Pembangunan Kota Tinjauan Regional dan Lokal**. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Silas, 1996. **Kampung Surabaya Menuju Metropolitan**. Surabaya: Yayasan Keluarga Bhakti dan Surabaya Post
- Silas, 2001. "The Kampung Model", dalam **Habitat Debate**", September 2001, Volume 7, Nomor 3. United Nations Center for Human Settlement (Habitat).  
<http://www.unchs.org/hd/hdv7n3/12.htm>
- Skeldon, R. 1997. 'Rural to Urban Migration and Its Implications for Poverty Reduction' **Asia-Pacific Population Journal** Vol 12 (1).
- Sobirin. 2001. "Distribusi Pemukiman dan Prasarana Kota, Studi Kasus Dinamika Pembangunan Kota di Indonesia" dalam **Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus** (penyunting: Raldi Hendro Koestoer, dkk). Jakarta: UI-Press.
- Sovani N.V, (1964). " The Analysis of Over-Urbanization,". **Economic Development and Cultural Change**. 12 (January 1964).
- Steel, Ross McLean (1980). "Origins and Occupational Mobility of Lifetime Migrants to Surabaya, East Java". **Thesis Ph.D** di Australian National University.
- Tirtosudarmo, Riwanto (1986). "Migration of the Poor to Jakarta". **Media Leknas-LIPI**. V (02).
- Tirtosudarmo, Riwanto dan Meyer, Paul. 1997. **Migrasi Dalam Pembangunan Yang Berimbang, Jawa Timur dalam Era Orde Baru**. Jakarta: Gramedia.
- Titisari, Ema Yunita dan Farid Kurniawan. 1999. **Kajian Pemukiman Desa Pinggiran Kota; Mengukur Tingkat Kekumuhan: Kampung Kejawan Putih Tambak**. Program Pasca Sarjana Jurusan Arsitektur, Institut Teknologi Sepuluh November, Surabaya.
- Todaro, M. 1983. "A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in LDCs." **American Economic Review** Vo.59.1983

- Todaro, Michael P. 1997. "Urbanization, Unemployment, and Migration in Africa : Theory and Policy". **Economics Development**.
- Toersilaningsih, Rani. 2003. "Permasalahan dan Trend Mobilitas Temporer dan Alternatif Kebijakan Penanganannya". **Paper** disampaikan dalam Seminar Pemantapan Kebijakan Penataan Persebaran Penduduk Dalam Era Otonomi Daerah, 11 Juli 2003 di Jakarta.
- United Nations 1985. **Migration, Population Growth and Employment in Metropolitan Areas of Selected Developing Countries**. New York : Department of International Economic and Social Affairs. ST/ESA/SER-R/57
- United Nations Economic and Social Council. 2002. **Migration, Urbanization and Poverty: Urbanization and Internal Migration**. Senior Officials Segment. Fifth Asian and Pacific Population Conference.
- United Nations-HABITATS. 2003 "What are slums and why do they exist?" [www.unhabitat.org/mediacentre/ documents/whd/GRHSPR4.pdf](http://www.unhabitat.org/mediacentre/documents/whd/GRHSPR4.pdf)
- Velded, Trond & Abhay Siddham. 2002. *Livelihoods and Collective Action among Slum Dwellers in a Mega-City (New Delhi)*. IASCP Conference, 2002.
- Warsilah, Henny. 2000. 'Komentor dan Bahasan Terhadap Upaya Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Yogyakarta Kasus Kelurahan Keparakan.' **Makalah** disampaikan pada Seminar Upaya Pemberdayaan Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat Perkampungan Kumuh di Yogyakarta. Diselenggarakan oleh PEP-LIPI, 2 Maret 2000.
- Wirawan, Ida Bagus & Subagyo Adam. 1997. **Studi Evaluasi Mobilitas Penduduk di Jawa Timur. Studi Tentang Pelaku Mobilitas Desa - Kota di Daerah**

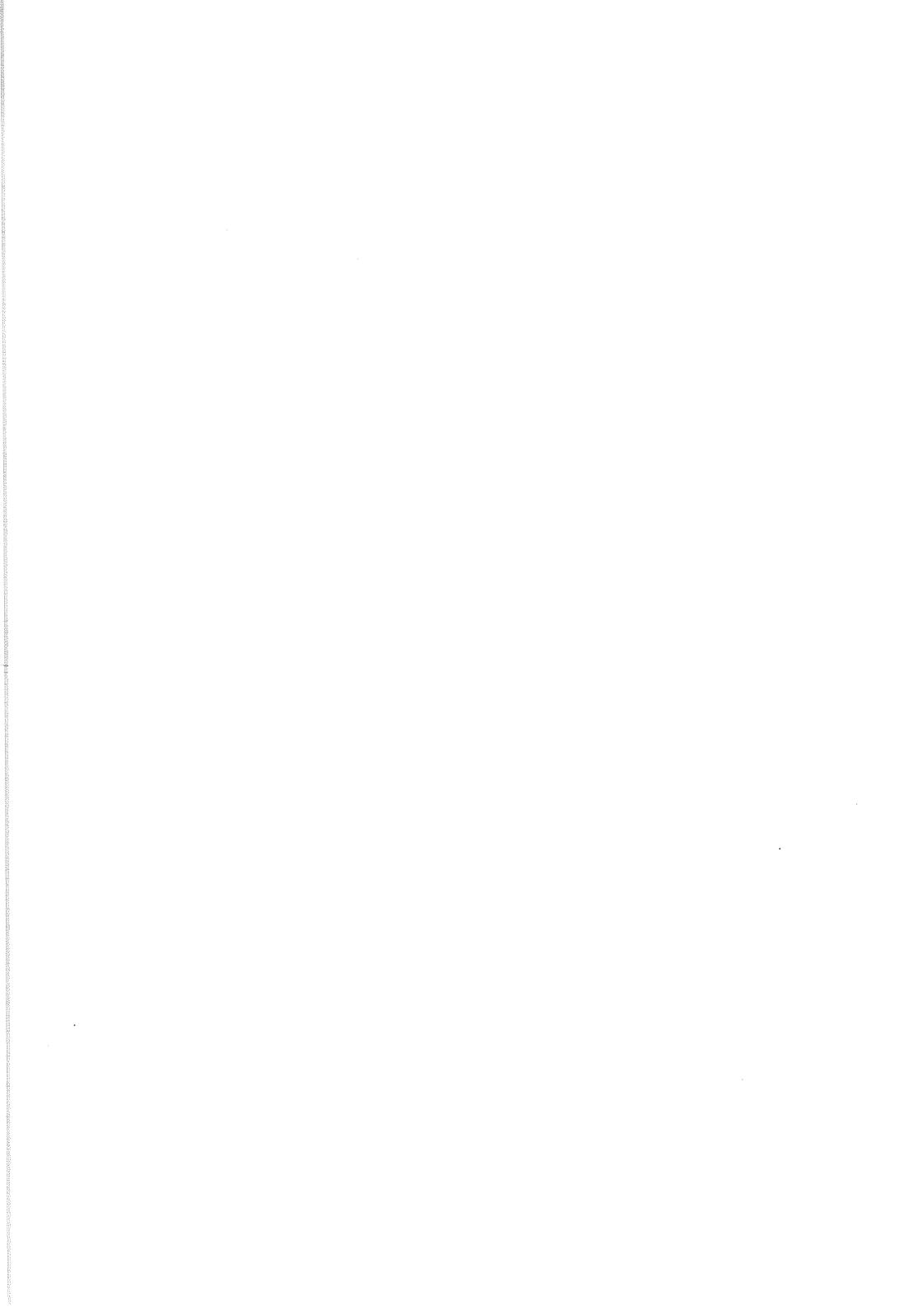
**Gerbangertosusila (Gresik - Bangkalan- Mojokerto – Surabaya - Sidoarjo- Lamongan).** Surabaya: Lembaga Penelitian Universitas Airlangga.

World Bank and UNCHS. 2004. “Cities Alliance for Cities Without Slums: Action plan for moving slum upgrading to scale” [.http://www.worldbank.org/urban/upgrading/docs/action-plan-full.pdf](http://www.worldbank.org/urban/upgrading/docs/action-plan-full.pdf).

World Bank. 2000. “Cities Without Slums. Moving Slum Upgrading to Scale”. **Urban Notes**, No. 2, May 2000. [www.citiesalliance.org/.../Attachments /Cities+Without+Slums+Action+Plan/ \\$File/brln\\_ap.pdf](http://www.citiesalliance.org/.../Attachments/Cities+Without+Slums+Action+Plan/$File/brln_ap.pdf)

Wu, Weiping 2002. “Migrants Housing in Urban China Choice and Constraints.” **Urban Affairs Review**, Vol.38, No.1.

Yeung Y.M. 1983. “ Introduction.” Dalam Y.M.Yeung (ed). **A Place to Live: More Effective Low-Cost Housing in Asia**. Ottawa : IDRC.



## **lampiran 1**

### **KONSEP/ DEFINISI YANG DIPAKAI DALAM PENELITIAN**

Beberapa istilah yang digunakan dalam studi ini mempunyai pengertian (konsep dan definisi) sebagai berikut:

- *Mobilitas penduduk* diartikan sebagai semua bentuk perpindahan penduduk secara geografis/ruang (*spatial*), baik untuk sementara (*temporary*) maupun untuk menetap (*permanent*) (Pressat, 1985:144). Dalam mobilitas penduduk mengandung konsep migrasi yang hanya mencakup perpindahan permanen/menetap dengan mengacu pada kriteria perubahan tempat tinggal dan waktu. Dalam mobilitas penduduk tercakup migrasi sementara yang mencakup mobilitas penduduk sirkuler, musiman dan ulang-alik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semua bentuk migrasi adalah mobilitas penduduk, tetapi tidak semua mobilitas penduduk mencakup migrasi

Konsep migrasi biasanya mengacu pada empat kriteria: ruang, tempat tinggal, waktu dan kegiatan (Standing, 1987:1-12). Sensus Penduduk Indonesia menggunakan kriteria geografis/tempat tinggal dan waktu untuk definisi migrasi. Batas ruang/wilayah terkecil yang dipakai dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota. Kriteria waktu dan tempat tinggal mengacu pada BPS, yaitu 6 bulan (waktu) dan tempat lahir, tempat tinggal sekarang, tempat tinggal sebelumnya dan tempat tinggal lima tahun lalu (untuk kriteria tempat tinggal).

- *Pola mobilitas penduduk* akan dilihat dari pola mobilitas berdasarkan waktu (permanen dan temporer) dengan batasan wilayah kabupaten/kota
- *Mobilitas penduduk permanen* adalah perpindahan penduduk yang melewati batas geografis tertentu (dalam penelitian ini batas

terkecil kabupaten/kota) yang dilakukan dalam jangka waktu 6 bulan dan mempunyai keinginan menetap.

- *Mobilitas penduduk /temporer* adalah perpindahan penduduk yang melewati batas geografis tertentu (dalam penelitian ini menggunakan batas terkecil kabupaten/kota), dilakukan dalam jangka waktu pendek (< 6 bulan) dan tidak ada keinginan menetap di tempat tujuan.
- *Arus migrasi penduduk* adalah besar/jumlah migran masuk ke atau keluar dari wilayah kabupaten/kota.
- *Karakteristik migran* mengacu pada karakteristik sosial-demografi dan sosial ekonomi rumah tangga migran di daerah tujuan. Tercakup dalam karakteristik ini adalah karakteristik sosial demografi dan ekonomi rumah tangga migran yang diasumsikan mempunyai keterkaitan erat atau berpengaruh terhadap keberadaan lingkungan permukiman kumuh, baik secara langsung maupun tidak langsung. Karakteristik sosial demografi migran ini meliputi umur, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan, jumlah anggota rumah tangga dan tipe rumah tangga. Karakteristik ekonomi dimaksud mencakup pekerjaan dan pendapatan migran (lapangan, jenis dan status pekerjaan)
- *Lingkungan permukiman kumuh* mencakup lingkungan permukiman yang berada diatas tanah yang diperuntukkan untuk permukiman (*slums*) dan permukiman kumuh yang menempati areal publik (*squatters*). Menurut *World Bank* dan UNCHS (2004:1), permukiman kumuh dicirikan oleh:
  - tempat hunian yang sangat padat
  - kualitas lingkungan buruk,
  - memiliki keterbatasan terhadap pelayanan dasar publik (pendidikan, kesehatan, transportasi, tempat pertemuan untuk kepentingan sosial kemasyarakatan),
  - keterbatasan akses terhadap fasilitas dasar di lingkungan kota (air bersih, sanitasi, tempat pembuangan sampah, saluran

drainase, lampu jalan, jalan setapak dan akses jalan jika ada kejadian darurat).

Dalam penelitian ini, permukiman kumuh dilihat dari kepadatan dan kualitas lingkungan, sarana-prasarana dasar kota dan status legalitas permukiman kumuh.

- Lingkungan hunian spontan adalah lingkungan hunian yang muncul tanpa terencana/alamiah. Lingkungan hunian ini menempati lahan milik pihak lain, baik milik institusi pemerintah, perusahaan swasta maupun yayasan.
- *Kualitas lingkungan* mengacu pada kondisi lingkungan yang dilihat dari kondisi sanitasi dan drainase
- *Kepadatan hunian* dilihat dari tingkat rumah tangga dan tingkat wilayah. Pada tingkat rumah tangga, kepadatan hunian mengacu pada jumlah penghuni per luas bangunan/ruang yang ditempati. Selanjutnya, kepadatan penghuni pada tingkat wilayah dilihat dari jumlah penghuni per luas permukiman kumuh. Menurut Bappeda DKI Jakarta (2002), suatu permukiman disebut permukiman kumuh ketika kepadatan penghuni telah melebihi 500 orang/ha.
- *Kepadatan bangunan* adalah kondisi bangunan yang menunjukkan bahwa jumlah bangunan yang ada tidak sebanding dengan luas lahan yang tersedia. Meskipun belum diketahui batasan kepadatan bangunan yang menyatakan suatu permukiman disebut sebagai permukiman kumuh, secara umum diketahui bahwa kepadatan bangunan tempat tinggal yang ada di permukiman kumuh direfleksikan oleh bangunan/hunian yang berhimpitan (tidak memiliki halaman).
- *Jalan setapak* merupakan sarana penghubung antar tempat di lokasi penelitian yang berupa jalanan kecil selebar kurang lebih 1 – 2 meter yang tidak dapat dilewati kendaraan roda empat.
- *Jalan besar* mengacu sarana penghubung antar tempat di lokasi penelitian yang berupa jalanan besar yang dapat dilewati

kendaraan roda empat, dan biasanya merupakan jalan utama penghubung antar tempat di sekitarnya

- *Pengelolaan mobilitas penduduk* diartikan sebagai (upaya mengarahkan arus migrasi dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung wilayah serta mempertimbangkan potensi sumberdaya suatu daerah (daerah tujuan maupun daerah asal). Daya tampung adalah rasio antara jumlah penduduk dengan luas wilayah (BKKBN, tanpa tahun). Daya dukung wilayah adalah tingkat kemampuan wilayah untuk memenuhi kebutuhan fisik dan non-fisik bagi penduduk.
- *Penataan lingkungan permukiman kumuh* diartikan sebagai upaya menyediakan tempat tinggal layak huni dan terjangkau oleh penduduk berpendapatan rendah, termasuk migran non-permanen. Penataan lingkungan permukiman kumuh dapat dilakukan antara lain melalui perbaikan lingkungan, membangun permukiman baru dan menghilangkan permukiman ilegal (*squatters*), dengan melibatkan pihak pemerintah, masyarakat (investor swasta, akademisi dan masyarakat umum).

## **lampiran 2a.**

Jumlah dan Persentase Rumah Tangga dan Penduduk Miskin Menurut Kelurahan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2002

<i>Kelurahan</i>	<i>Jumlah Penduduk</i>	<i>Jumlah Penduduk Miskin</i>	<i>Penduduk Miskin (%)</i>	<i>Jumlah RT</i>	<i>Jumlah RT Miskin</i>	<i>RT Miskin (%)</i>
Pacarkeling	18.205	1.941	10,66	4.696	588	12,52
Pacar Kembang	30.618	3.653	11,93	7.897	1.015	12,85
Ploso	29.242	3.471	11,87	7.542	904	11,99
Tambaksari	16.152	1.864	11,54	4.166	495	11,88
Rangkah	14.923	1.579	10,58	3.849	413	10,73
Gading	80.884	13.676	16,91	20.863	3.456	16,57
Jumlah	190.024	26.184	13,78	49.013	6.871	14,02

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 19-22

## **Lampiran 2b.**

Jumlah dan Persentase Rumah Tangga dan Penduduk Miskin Menurut Kelurahan, Kecamatan Karangpilang, Tahun 2002

<i>Kelurahan</i>	<i>Jumlah Penduduk</i>	<i>Jumlah Penduduk Miskin</i>	<i>Penduduk Miskin (%)</i>	<i>Jumlah RT</i>	<i>Jumlah RT Miskin</i>	<i>RT Miskin (%)</i>
Warugunung	12.845	905	7,05	3.531	226	6,40
Karangpilang	12.245	779	6,36	3.366	238	7,07
Kebraon	25.571	310	1,21	7.029	95	1,35
Kedurus	23.982	621	2,59	6.592	149	2,26
Jumlah	74.643	2.615	3,50	20.518	708	3,45

Sumber: BPS Kota Surabaya, 2003: 20 & 22

## Lampiran 2c.

Jumlah dan Persentase Rumah Tangga dan Penduduk Miskin Menurut Kelurahan, Kecamatan Suko Manunggal, Tahun 2002

<i>Kelurahan</i>	<i>Jumlah Penduduk</i>	<i>Jumlah Penduduk Miskin</i>	<i>Penduduk Miskin (%)</i>	<i>Jumlah RT</i>	<i>Jumlah RT Miskin</i>	<i>RT Miskin (%)</i>
Putat Gede	7.689	513	6,67	2.068	91	4,40
Sono Kwijenan	8.549	265	3,03	2.311	58	2,51
Simomulyo	62.142	3.154	5,08	16.714	876	5,24
Suko Manunggal	13.798	662	4,80	3.711	160	4,31
Tanjungsari	18.662	333	1,78	5.019	84	1,67
Jumlah	110.885	4.927	4,44	29.823	1.269	4,26

Sumber: BPS Kota Surabaya, 2003: 20 & 22

**Matrik Isu, Dampak, Prioritas Penanganan dan Pemikiran untuk Penyusunan Kebijakan tentang Pengelolaan Mobilitas Penduduk Temporer Dalam Konteks Penataan Lingkungan Hunian Kumuh dan Spontan**

Isu	Dampak	Prioritas Penanganan	Faktor		Kebijakan
			Penghambat	Pendukung	
<p>Arus besar dan sudah terjadi sejak lama</p>	<p>1. Kepadatan penduduk di permukiman kumuh sangat tinggi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bangunan tempat tinggal berhimpitan</li> <li>• kepadatan ruang hunian sangat tinggi (rata-rata 3,8 m<sup>2</sup>/orang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengaturan tata letak bangunan terutama untuk tipe hunian non- permanen (bedeng-bedeng) menjadi tempat hunian yang teratur, antara lain melalui                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- rekonstruksi; memberi peluang bantuan modal pada pemilik lahan untuk membangun tempat tinggal layak huni</li> <li>- relokasi ke tempat lain (menyediakan rumah susun sewa dan kamar sewa)</li> </ul> </li> <li>• Menerapkan peraturan tentang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keterbatasan lahan dan dana</li> <li>• Sulit mengontrol kepadatan penghuni karena ruang hunian dipakai bergantian</li> <li>• Sulit mengontrol kepadatan ruang hunian karena banyak bangunan tanpa IMB</li> <li>• Kemiskinan potensial calon penghuni</li> <li>• Minat investor swasta rendah</li> <li>• Tidak terbiasa tinggal dalam rumah susun/hunian yang teratur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada lembaga (perguruan tinggi)/lembaga penelitian yang menyediakan data informasi tentang latar belakang sosial demografi dan sosial ekonomi calon penyewa</li> <li>• Komitmen pemerintah Surabaya dalam penataan lingkungan kumuh (rehabilitasi lingkungan dan pembangunan rumah susun sewa)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Program pembenahan lingkungan perkampungan difasilitasi oleh pemkot Surabaya</li> <li>- Tim pelaksana kegiatan kecamatan (TPKK)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyusunan Perda di bidang pembangunan perumahan rakyat yang melibatkan pihak swasta</li> <li>• Memfasilitasi pembangunan “low cost housing” diikuti dengan kemudahan akses pelayanan dasar kota</li> </ul>

Isu	Dampak	Prioritas Penanganan	Faktor		Kebijakan
			Penghambat	Pendukung	
3.	<p>Tekanan terhadap kualitas lingkungan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak semua rumah pelek sewa dilengkapi dengan sarana MCK (misalnya satu MCK untuk 6 kamar atau lebih)</li> <li>• Pengelolaan pembangunan sampah tidak baik</li> <li>• (pengambilan sampah tidak teratur, petugas sampah tidak mencapai tempat hunian yang berada di bagian dalam)</li> <li>• Penghuni cenderung membuang sampah ke sungai, saluran irigasi, selokan dan di sembarang tempat)</li> <li>• Sirkulasi udara tempat hunian buruk</li> </ul>	<p>pembatasan jumlah penghuni dalam suatu ruang hunian yang di sewakan</p> <p>Penyediaan fasilitas dasar kota yang memadai</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bantuan/kredit kepada pemilik kamar sewa untuk pembangunan tempat tinggal layak huni, termasuk fasilitas MCK dan bak sampah yang proporsional dengan jumlah penghuni</li> <li>• Penyediaan bak sampah umum disertai dengan pengambilan sampah secara teratur</li> <li>• Pembangunan saluran pembuangan air limbah rumah tangga di lokasi hunian bagian dalam (gang-gang sempit)</li> <li>• Penyediaan ruang serbaguna untuk kegiatan kemasyarakatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat kepercayaan pemberi bantuan kredit masih rendah</li> <li>• Perlu dana dalam jumlah besar</li> <li>• Belum ada <i>scheme</i> kredit bagi pemilik kamar /rumah sewa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partisipasi dana masyarakat dalam kegiatan perbaikan lingkungan (melibatkan migran temporer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perbaikan lingkungan partisipatif (pemerintah, penduduk tetap dan migran temporer)</li> <li>• Pengaturan pemberian kredit untuk perbaikan rumah/kamar yang layak huni</li> </ul>

Isu	Dampak	Prioritas Penanganan	Faktor		Kebijakan
			Penghambat	Pentukung	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak tersedia saluran drainase di lingkungan hunian bagian dalam</li> <li>• Jalan setapak dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan (misal ;tempat main anak, tempat menaruh barang)</li> </ul> <p>2. Tekanan terhadap kebutuhan perumahan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membangun bedeng-bedeng yang menempel pada rumah permanen</li> <li>• Berkembangnya kamar sewa berukuran sempit (&lt;5,2 m<sup>2</sup>/orang, Silas; ≥9 m<sup>2</sup>/orang, standar internasional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengaturan tata letak bangunan terutama untuk tipe hunian non permanen (bedeng-bedeng) menjadi tempat hunian yang teratur, seperti disebutkan di atas</li> <li>• Upaya penerbitan daerah <i>squatter</i>, antara lain dengan cara <ul style="list-style-type: none"> <li>- relokasi ke tempat baru yang sesuai dengan tata guna lahan dengan cara sewa</li> <li>- tindakan cepat dan tegas jika muncul tanda-tanda adanya hunian liar (<i>preventive action</i>)</li> </ul> </li> <li>• melakukan kontrol dengan ketat disertai tindakan tegas kepada semua pelanggar (penghuni, pemberi fasilitas dan pelayanan dasar kota)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinasi lintas <i>stakeholder</i> masih lemah</li> <li>• Kepedulian masyarakat untuk mematuhi peraturan masih rendah, disisi lain ada kesempatan untuk memperoleh sarana prasarana dasar kota</li> <li>• Keterbatasan lahan dan dana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dukungan dari tokoh masyarakat dan pemerintah (kelurahan/kelurahan) melakukan kontrol terhadap bangunan ilegal/spontan</li> <li>• Komitmen pemerintah Surabaya dalam penataan lingkungan kumuh (rehabilitasi lingkungan dan pembangunan rumah susun sewa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerapan perda tentang RTRW dengan tegas dan konsekuen</li> <li>• Penyusunan Perda pembangunan perumahan rakyat yang melibatkan pihak swasta</li> </ul>

Isu	Dampak	Prioritas Penanganan	Faktor		Kebijakan
			Penghambat	Pendukung	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mendirikan bangunan di atas makam, bantaran saluran irigasi, lahan pinggir rel kereta</li> <li>Adanya kecenderungan “pengakuan” keberadaan <i>squatter</i> (adanya pemasangan jaringan listrik dan telepon, penarikan pajak bumi bangunan)</li> </ul> <p>4. Keterbatasan pemanfaatan sarana prasarana dasar kota</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Satu instalasi listrik cenderung dipakai untuk beberapa rumah</li> <li>Keterbatasan untuk memanfaatkan jaringan air bersih (migran membeli air sebagai sumber air bersih)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberian prioritas pada penduduk berpendapatan rendah dengan kemudahan (misal dengan cara angsuran) untuk pemasangan instalasi listrik dan sumber air bersih</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aturan pemasangan instalasi listrik yang tidak <i>pro poor</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Demand</i> tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelayanan pemasangan instalasi listrik yang mudah, cepat dengan biaya terjangkau</li> </ul>

Isu	Dampak	Prioritas Penanganan	Faktor		Kebijakan
			Penghambat	Pendukung	
Karakteristik pelaku mobilitas: 1. pada usia produktif 2. berpendidikan rendah 3. migrasi perorangan 4. migrasi berantai 5. mobilitas tinggi (uncertain migration)	1. Bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal (umumnya berpendapatan rendah) <ul style="list-style-type: none"> <li>• buruh pabrik</li> <li>• pelayan toko</li> <li>• pedagang makanan, tukang rombeng, tukang becak, pemulung → menimbulkan kesemrawutan lingkungan permukiman karena tidak tersedianya tempat/ruang untuk menyimpan sarana/alat usaha</li> </ul> 2. Tipe keluarga bath diperluas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tinggal bersama ART tidak lengkap (ada ART yang tinggal di desa)</li> <li>• Tinggal bersama orang lain</li> <li>• Tinggal bersama mitra kerja</li> </ul>	Rumah sewa layak huni dan terjangkau disertai dengan penyediaan ruang untuk menyimpan sarana usaha dan tempat untuk menjalankan kegiatan usaha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alih fungsi peruntukan lahan</li> <li>• Keterbatasan dana</li> <li>• Kepedulian swasta terhadap penyediaan rumah murah masih rendah</li> </ul>	Keberhasilan pembangunan rumah susun sewa dan program KIP di Kota Surabaya	Pemberian kompensasi kepada pengembang yang membangun rumah layak huni dan terjangkau (misalnya keringanan pajak, kemudahan akses untuk memperoleh kredit, ijin lokasi dan ijin membangun)

<i>Isu</i>	<i>Dampak</i>	<i>Prioritas Penanganan</i>	<i>Faktor</i>		<i>Kebijakan</i>
			<i>Penghambat</i>	<i>Pendukung</i>	
Lama tinggal di Kota Surabaya lebih dari 6 bulan dan kurang peduli terhadap peraturan kependudukan	3. Tidak diketahui keberadaannya (jumlah dan penyebaran migran temporer secara akurat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelayanan administrasi kependudukan (migran temporer/penduduk musiman) dengan cara jemput bola perlu dilanjutkan dan dilakukan secara reguler, tetapi diikuti dengan tindakan tegas bagi semua pihak (migran temporer/pendatang musiman dan penyelenggara) yang tidak mematuhi aturan.</li> <li>Kerjasama dengan RT/RW dan pemilik sewa untuk memonitor pendatang musiman.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurangnya pemahaman tentang fungsi kartu identitas penduduk musiman dan masa berlakunya</li> <li>Implementasi aturan tidak tegas dan tidak berkelanjutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kebijakan tentang administrasi kependudukan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kerjasama dengan daerah asal migran terkait dengan adanya kebijakan administrasi kependudukan di Kota Surabaya (misalnya melalui kegiatan sosialisasi)</li> </ul>

<p>Berkembangnya permukiman rumah di atas tanah yang tidak berkekuatan hukum</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banyak rumah yang didirikan di atas tanah yang tidak berkekuatan hukum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikasi tanah sesuai dengan RTRW</li> <li>• Penerbitan sertifikat tanah sesuai dengan RTRW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesadaran masyarakat rendah</li> <li>• Implementasi aturan tidak tegas</li> <li>• Biaya pengurusan sertifikat tanah yang tidak terjangkau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya RTRW</li> <li>• Adanya dasar hukum untuk penerbitan sertifikat tanah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelayanan PRONA yang berkelanjutan</li> </ul>
--	--	---	---	---	--

