

091-2005



MIGRASI DAN PERMUKIMAN KUMUH DI KOTA SURABAYA



Oleh :
Haning Romdiati
Aswatini
Suko Bandiyono
Mita Noveria
Ade Latifa
Bayu Setiawan
Fitranita
Ken Fitria Indrawardani



PUSAT PENELITIAN KEPENDUDUKAN
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA
(PPK - LIPI) 2004

Haning Romdiati

Migrasi dan Permukiman Kumuh di Kota Surabaya.

Penulis : Haning Romdiati, Aswatini, Suko Bandiyono, Mita Noveria, Ade Latifa,

Bayu Setiawan, Fitranita, Ken Fitria Indrawardani

Jakarta: PPK-LIPI, 2004

xiii, 146 hlm, 23cm (Seri Penelitian PPK-LIPI No. 55/2004)

ISSN : 0852-9280

1. Migrasi 2. Permukiman Kumuh 3. Surabaya

I. Judul II. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia - Pusat Penelitian Kependudukan.

MIGRASI DAN PERMUKIMAN KUMUH DI KOTA SURABAYA

Penulis : Haning Romdiati et al

Desain Cover dan Lay Out isi : Hari Purnomo

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
diterbitkan oleh Pusat Penelitian Kependudukan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Dicetak Oleh : PT. Dikon Arto Sejahtera

| DOKINFO PUSAT PENELITIAN EKONOMI (P2E) - LIPI | |
|---|---------------|
| Tgl. Terima | : 12 APR 2005 |
| Hdh/Tkr/Bell | : PPK-LIPI |
| No. Induk | : 091.2005 |
| No. Klas | : |

ABSTRAK

Mobilitas penduduk, baik yang bersifat permanen maupun non-permanen memiliki kontribusi negatif terhadap lingkungan permukiman kumuh. Namun, migrasi non-permanen cenderung memberikan dampak lebih buruk terhadap kekumuhan permukiman di kota karena dua faktor yang terkait dengan sifat perpindahan dan orientasi pelaku migrasi yang masih bias daerah asal. Penelitian dilakukan untuk mendapatkan gambaran dan pemahaman mengenai fenomena mobilitas penduduk dan implikasinya terhadap permukiman kumuh di kota besar yang merupakan daerah tujuan utama migrasi desa-kota.

Penelitian di dua lokasi permukiman kumuh (legal dan ilegal) di Kota Surabaya dengan menggunakan pendekatan kuantitatif (survei) dan kualitatif menemukan bahwa arus migrasi non-permanen telah terjadi dalam jangka waktu sangat lama, dengan arus yang terhitung besar. Keberadaan migran non-permanen cenderung dianggap sebagai masalah, terkait dengan aspek kependudukan, perumahan dan lingkungan. Migran non permanen pada umumnya tinggal di lingkungan hunian/tempat tinggal dengan berbagai keterbatasan. Pada umumnya mereka menempati/tinggal di ruang hunian sangat sempit dan di lingkungan dan tata permukiman tidak teratur. Sebagian lainnya menempati permukiman yang berada di atas tanah milik pemerintah. Disamping itu, migran non permanen hanya tinggal di kota untuk mencari nafkah, tidak ingin menetap, sehingga cenderung tidak peduli terhadap kondisi lingkungan tempat tinggal. Realitas semacam ini menyebabkan lingkungan mereka lebih kumuh dibandingkan dengan lingkungan tempat tinggal migran permanen dan non-migran.

Berdasarkan temuan tersebut, beberapa pemikiran tentang kebijakan pengelolaan mobilitas penduduk non permanen dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh dapat dilakukan melalui kebijakan khusus dan kebijakan umum. Mengakomodasi migran non-permanen dengan cara menerapkan sejumlah peraturan administrasi kependudukan dan menyediakan rumah yang layak dan terjangkau merupakan prioritas utama dalam kebijakan khusus. Kebijakan umum terutama berfokus pada upaya kerjasama dalam pengelolaan mobilitas penduduk non-permanen antara pemerintah Kota Surabaya dengan daerah-daerah pengirim migran dan kota-kota lain di sekitar Surabaya. Meskipun demikian, pemikiran-pemikiran tersebut perlu di kembangkan lebih operasional karena temuan-temuan ini baru pada tahap penelitian awal.

KATA PENGANTAR

Migrasi desa-kota merupakan fenomena yang telah terjadi sejak waktu lama di berbagai kota, termasuk di Kota Surabaya. Kedatangan migran berdampak baik positif maupun negatif terhadap daerah perkotaan, tetapi kedatangan mereka lebih sering dipandang dari sisi negatif. Berkembangnya permukiman kumuh merupakan salah satu dampak negatif dari kedatangan migran, khususnya migran non-permanen.

Penelitian mengenai “Migrasi dan Permukiman Kumuh” di Kota Surabaya ini merupakan upaya untuk meningkatkan pemahaman tentang isu urbanisasi di Indonesia, khususnya di Kota Surabaya, mengingat dalam dasawarsa terakhir masyarakat kota telah mengalami perubahan cepat. Penelitian tahun 2004 ini sepenuhnya dibiayai oleh dana DIP, dan merupakan tahun pertama dari rencana penelitian yang akan dilakukan selama dua tahun. Ada dua manfaat yang diharapkan akan diperoleh dari penelitian ini yaitu (1) memberikan sumbangan pemikiran untuk penyusunan kebijakan pengelolaan migrasi non-permanen dalam konteks penataan lingkungan permukiman kumuh; (2) memberi kontribusi pengembangan konsep migrasi non-permanen dan permukiman kumuh atas dasar penelitian empirik. Laporan ini diharapkan dapat menjelaskan isu perkotaan yang terkait erat dengan migrasi penduduk, sehingga dapat membantu memecahkan sebagian masalah-masalah kemiskinan perkotaan, khususnya di Kota Surabaya.

Penelitian ini terlaksana berkat bantuan dari berbagai pihak, mulai dari persiapan, pelaksanaan hingga tersusunnya laporan. Dalam kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih kepada semua narasumber, khususnya kepada masyarakat di lingkungan Kecamatan Tambaksari yang telah meluangkan waktu dalam memberikan informasi. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada instansi pemerintah di lingkungan kota Surabaya dan Institut Teknologi Surabaya yang telah membantu. Kepada staf peneliti yang telah menyelesaikan penelitian dengan baik, juga diucapkan selamat.

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

Jakarta, Desember 2004
Kepala Pusat Penelitian
Kependudukan - LIPI

Dr. Ir. Aswatini, MA
NIP : 320003450

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|---------|
| ABSTRAK | iii |
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI | vii |
| DAFTAR TABEL | ix |
| DAFTAR PETA | xiii |
| | |
| BABI PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Ruang Lingkup | 4 |
| 1.2.1. Substansi | 4 |
| 1.2.2. Lokasi Penelitian | 5 |
| 1.3. Kerangka Pemikiran | 7 |
| 1.4. Sumber Data dan Metode | 9 |
| 1.5. Kondisi Daerah Penelitian | 10 |
| 1.5.1. Kota Surabaya | 10 |
| 1.5.2. Kondisi Kecamatan dan Desa Penelitian | 14 |
| | |
| BABII MIGRASI DESA KOTA, URBANISASI DAN PERMUKIMAN | |
| KUMUH: Suatu Tinjauan | 25 |
| 2.1. Migrasi Desa Kota, Urbanisasi | 25 |
| 2.2. Dampak Migrasi Desa Kota | 29 |
| 2.3. Permukiman Kumuh | 33 |
| 2.3.1. Pengertian Permukiman Kumuh | 33 |
| 2.3.2. Program-program Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh | 35 |
| | |
| BABIII MIGRASI PENDUDUK DI KOTA SURABAYA | |
| DAN PERMUKIMAN KUMUH: Arus, Pola dan | |
| Karakteristik Pelaku Migrasi | 45 |
| 3.1. Arus dan Pola Migrasi Masuk ke Provinsi Jawa Timur | 45 |
| 3.2. Arus dan Pola Migrasi Menuju Kota Surabaya | 49 |
| 3.3. Pola Migrasi di Lingkungan Permukiman Kumuh Kecamatan | |
| Tambaksari: Fokus Pada Migrasi Non Permanen | 53 |
| 3.3.1. Penduduk Musiman: Status yang melekat meskipun sudah | |
| puluhan tahun tinggal di Surabaya | 58 |
| 3.3.2. KIPEM: Diurus jika ada operasi yustisi | 62 |
| 3.4. Pelaku Migrasi di Permukiman Kumuh | 66 |
| 3.4.1. Kondisi Keluarga | 67 |
| 3.4.2. Kondisi Pelaku Migrasi di Tingkat Individu | 71 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| BAB IV | KONDISI PERMUKIMAN KUMUH | 87 |
| 4.1. | Terbentuknya Permukiman Kumuh dan Persebarannya | 88 |
| 4.2. | Status Tanah | 90 |
| 4.3. | Kondisi Fisik | 95 |
| 4.3.1. | Tipe Hunian dan Kepadatan Bangunan | 96 |
| 4.3.2. | Kualitas Lingkungan | 101 |
| 4.3.3. | Prasarana Dasar Perkotaan, Pelayanan Publik dan Aksesnya | 103 |
| 4.4. | Kondisi Non Fisik | 106 |
| | | |
| BAB V | MIGRASI DAN KONTRIBUSI TERHADAP KONDISI PERMUKIMAN KUMUH | 111 |
| 5.1. | Kepadatan Ruang Tempat Tinggal dan Bangunan: Refleksi tingginya arus migrasi non permanen? | 112 |
| 5.2. | Migran dan Kualitas Lingkungan Permukiman Kumuh | 117 |
| 5.3. | Fasilitas Dasar Kota dan Pelayanan Publik: Adakah kesenjangan antara penduduk tetap dan migran non permanen? | 120 |
| 5.4. | Migrasi Non Permanen dan Kondisi Non Fisik Permukiman Kumuh | 123 |
| | | |
| BAB VI | KESIMPULAN DAN REKOMENDASI | 127 |
| 6.1. | Kesimpulan | 127 |
| 6.2. | Rekomendasi | 131 |
| | | |
| DAFTAR PUSTAKA | | 139 |

DAFTAR TABEL

| | Halaman |
|--|---------|
| Tabel 1.1. Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kota Surabaya Berdasarkan Kecamatan Periode 1980-2000 | 13 |
| Tabel 1.2. Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kecamatan Tambaksari Berdasarkan Kelurahan Periode 1990-2000 | 15 |
| Tabel 1.3. Persentase Penduduk yang Bekerja Berdasarkan Lapangan Pekerjaan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2000 | 16 |
| Tabel 1.4. Luas Wilayah, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Berdasarkan Kelurahan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2000 | 21 |
| Tabel 1.5. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin dan Sangat Miskin, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2002 | 23 |
| Tabel 1.6. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin dan Sangat Miskin, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2002 | 23 |
| Tabel 3.1. Migran Seumur Hidup Berdasarkan Tempat Tinggal dan Jenis Kelamin Provinsi Jawa Timur, Tahun 1990 dan 2000 | 46 |
| Tabel 3.2. Migran Risen Berdasarkan Tempat Tinggal dan Jenis Kelamin, Provinsi Jawa Timur, Tahun 1990 dan 2000 | 47 |
| Tabel 3.3. Migran Seumur Hidup Berdasarkan Daerah Asal Provinsi Jawa Timur Tahun 1990 dan 2000 | 48 |
| Tabel 3.4. Migran Risen Berdasarkan Daerah Asal Provinsi Jawa Timur Tahun 1990 dan 2000 | 48 |
| Tabel 3.5. Migran Non-Permanen Berdasarkan Provinsi Tempat Lahir, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 49 |
| Tabel 3.6. Migran Non-Permanen Berdasarkan Kabupaten Tempat Lahir, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 55 |
| Tabel 3.7. Migran Non-Permanen Berdasarkan Lama Tinggal di Surabaya, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 56 |

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabel 3.8. | Migran Non-permanen Berdasarkan Periode Waktu Pulang Ke Daerah Asal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 57 |
| Tabel 3.9 | Migran Non-permanen Berdasarkan Frekuensi Pulang Ke Daerah Asal Periode Bulan Januari-Juni 2004, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 58 |
| Tabel 3.10. | Persentase Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Tipe Keluarga, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 69 |
| Tabel 3.11. | Rata-rata Umur Kepala Rumah Tangga, Status Migrasi dan Tipe Keluarga, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 70 |
| Tabel 3.12. | Responden Berdasarkan Jenis Kelamin, Status Migrasi dan Rasio Jenis Kelamin, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 72 |
| Tabel 3.13. | Umur Median Berdasarkan Status Migrasi dan Jenis Kelamin, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 73 |
| Tabel 3.14. | Persentase Responden Berdasarkan Kelompok Umur dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 73 |
| Tabel 3.15. | Persentase Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 74 |
| Tabel 3.16. | Persentase Responden Usia 10 Tahun Keatas Berdasarkan Kegiatan Utama Seminggu yang Lalu dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 77 |
| Tabel 3.17. | Persentase Responden Usia 10 Tahun Keatas yang Bekerja Berdasarkan Lapangan Pekerjaan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 79 |
| Tabel 3.18. | Persentase Responden Usia 10 Tahun Keatas Berdasarkan Jenis Pekerjaan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 82 |
| Tabel 3.19. | Persentase Responden Usia 10 Tahun Keatas Berdasarkan Status Pekerjaan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 83 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Tabel 4.1. | Rumah Tangga Berdasarkan Status Tanah Bangunan Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 91 |
| Tabel 4.2. | Rumah Tangga Berdasarkan Status Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 91 |
| Tabel 4.3. | Responden Berdasarkan Pemilikan Sarana Usaha Kegiatan Ekonomi yang Dimiliki, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 98 |
| Tabel 4.4. | Responden Berdasarkan Luas Hunian per Anggota Rumah Tangga, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 100 |
| Tabel 5.1. | Persentase Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Luas Ruang Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 113 |
| Tabel 5.2. | Persentase Rumah Tangga Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Status Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 115 |
| Tabel 5.3. | Persentase Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Tempat Buang Air Besar, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 119 |
| Tabel 5.4. | Persentase Responden Usia 15 Tahun+ Berdasarkan Status Migrasi dan Pekerjaan, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 123 |
| Tabel 5.5. | Persentase Responden Usia 15 Tahun+ Berdasarkan Status Migrasi dan Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari | 125 |

DAFTAR PETA

| | Halaman |
|--|---------|
| Peta 1. Lokasi Penelitian, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya | 18 |
| Peta 2. Persebaran Hunian Kumuh, Kota Surabaya | 19 |
| Peta 3. Persebaran Hunian Liar, Kota Surabaya | 20 |



1.1. Latar Belakang

Di Indonesia, arus migrasi menuju perkotaan secara besar-besaran telah terjadi sejak tahun 1980-an. Hal ini diindikasikan oleh angka pertumbuhan penduduk kota yang sangat tinggi, yaitu 7,85 persen per tahun selama periode 1980-1990 (BPS, 1982 dan 1991, Sensus Penduduk Indonesia). Pertumbuhan penduduk kota dihasilkan oleh tiga faktor, yaitu (1) pertumbuhan penduduk alami, (2) perubahan status daerah yang semula dikategorikan perdesaan menjadi perkotaan, dan (3) migrasi desa-kota (ESCAP dan UNPF, 2002). Dari tiga faktor tersebut, migrasi desa-kota dapat dianggap menjadi faktor utama dalam mempengaruhi pertumbuhan penduduk kota ketika angka pertumbuhan penduduk mencapai >2,5 persen per tahun (Mamas, 2000:2). Walaupun tingkat pertumbuhan penduduk kota menunjukkan penurunan tajam pada dekade 1990-2000 (2,01 persen per tahun), migrasi menuju daerah perkotaan diperkirakan masih tetap menjadi fenomena menarik, lebih-lebih jika memasukkan aspek migrasi penduduk non-permanen yang diperkirakan berjumlah cukup besar. Data migrasi non-permanen tidak tercakup dalam sensus penduduk atau survei penduduk antar sensus (SUPAS), tetapi hasil penelitian pada tingkat meso/wilayah dapat menggambarkan besarnya arus migrasi non-permanen. Sebagai contoh, hasil penelitian Lembaga Demografi-UI di DKI Jakarta (seperti dikutip oleh Toersilaningsih, 2003:6) menemukan adanya perbedaan jumlah penduduk antara sumber data dari sensus penduduk 1990 dan registrasi penduduk yang tercatat pada bulan yang sama dengan bulan pelaksanaan sensus, yaitu sekitar 1,2 juta jiwa. Perbedaan angka tersebut kemungkinan besar adalah migrasi non-permanen karena migran tetap/permanen telah tercakup dalam sensus penduduk. Fenomena seperti ini diperkirakan juga terjadi di kota-kota besar lain di Indonesia.

Migrasi masuk ke kota sangat erat kaitannya dengan kebijakan pembangunan yang bersifat "urban bias" (kecenderungan mengutamakan pembangunan kota). Kebijakan-kebijakan yang berdasarkan "urban bias" ini semakin memperlebar jurang kehidupan ekonomi antara kota dengan desa yang pada gilirannya makin mendorong terjadinya migrasi masuk ke kota. Hal ini sejalan dengan teori yang pernah dikemukakan oleh Todaro (1976) yang pada intinya menjelaskan bahwa jaminan ketersediaan pekerjaan dan upah yang lebih tinggi di daerah tujuan (dalam konteks ini adalah kota) merupakan determinan utama migran masuk ke kota. Impikasinya, meskipun di daerah perkotaan tingkat pengangguran semakin meningkat, namun migran tetap

mengalir masuk ke kota untuk mencari pekerjaan dengan upah yang lebih tinggi. Masuknya migran ke kota dalam jumlah sangat besar telah menimbulkan banyak permasalahan, antara lain permasalahan pengangguran, kemiskinan, degradasi lingkungan, dan meluasnya permukiman kumuh. Berkembangnya lingkungan permukiman kumuh akibat migrasi penduduk tersebut terjadi karena melibatkan migran dalam jumlah sangat besar, padahal daya dukung wilayah kota sangat terbatas, utamanya terkait dengan ketersediaan lahan untuk permukiman yang layak huni. Keadaan ini menyebabkan kebanyakan migran harus tinggal di kawasan permukiman kumuh¹.

Arus migrasi permanen maupun non-permanen dalam skala besar berdampak negatif terhadap lingkungan permukiman kumuh. Namun demikian, migrasi non-permanen cenderung memberikan dampak negatif lebih serius terhadap kekumuhan permukiman di kota dibandingkan dampak yang ditimbulkan oleh migran permanen. Sifat perpindahan dan orientasi pelaku migrasi yang masih bias daerah asal merupakan dua faktor penting yang mempengaruhi migran non-permanen untuk tinggal di lingkungan kumuh, bahkan memperburuk kondisi lingkungan ini. Migran non-permanen hanya tinggal untuk sementara waktu di kota (bisa dalam hitungan minggu atau bulan) tetapi datang dan pergi dalam jangka waktu tertentu. Karena sifatnya yang sementara dan masih berorientasi ke desa/daerah asalnya (dalam arti pendapatan yang diperoleh di kota dibawa pulang ke desa asal)², maka ada kecenderungan migran non-permanen kurang memperhatikan kondisi lingkungan tempat tinggalnya selama berada di kota. Sebaliknya, dampak migrasi permanen terhadap lingkungan permukiman kumuh hanya terjadi ketika pelaku migrasi berasal dari kelompok sosial ekonomi bawah yang umumnya belum mampu membeli/menyewa tempat tinggal layak huni. Ketika migran sudah berhasil, pada umumnya mereka akan pindah ke lingkungan yang lebih baik, sebagaimana ditunjukkan oleh temuan studi di India (Rao, 2001)

Fenomena migrasi penduduk menuju kota dan permukiman kumuh telah dibahas dalam berbagai literatur (Seng, tt; Brokerhoff, 1994; United Nations Economic and Social Council, 2002; Mukerji, tt ; UN-HABITAT, 2003).

¹ 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).

² Beberapa penelitian menunjukkan besarnya orientasi migran non-permanen pada desa asalnya, yaitu terlihat dari peningkatan kehidupan keluarga migran di desa asal yang terlihat membaik sebagai dampak adanya anggota keluarga yang melakukan mobilitas non-permanen ke kota (Hugo, 1975; Mantra dkk, 1988, Saefullah 1982 dan 1992 yang dikutip dari Toersilaningsih, 2003)

Meskipun demikian, pengetahuan mengenai fenomena migrasi desa-kota (utamanya mobilitas penduduk non-permanen) dalam hubungannya dengan permasalahan permukiman kumuh di Indonesia masih terbatas. Sejauh ini untuk memperoleh gambaran mengenai migrasi masuk ke kota hanya dapat diketahui dari hasil survei pada tingkat mikro yang jumlahnya masih sedikit, dan data migrasi permanen, seperti pada SUPAS 1995. Demikian pula pengetahuan tentang migrasi non-permanen untuk tingkat wilayah yang lebih kecil (kecamatan, kelurahan) sulit diperoleh karena registrasi penduduk belum bisa diandalkan sebagai sumber data tentang tipe migrasi ini. Terkait dengan fenomena lingkungan permukiman kumuh, data dan informasi yang tersedia masih bersifat umum dan masih terbatas pada data tentang jumlah lokasi, persebaran dan ketersediaan fasilitas dasar kota dan pelayanan publik di permukiman. Adapun informasi tentang akses dan pemanfaatan fasilitas tersebut oleh penghuninya (yang dibedakan menurut penduduk setempat dan pendatang) belum diketahui secara lebih mendalam.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran dan sekaligus memahami fenomena mobilitas penduduk dan implikasinya terhadap permukiman kumuh di kota besar yang merupakan daerah tujuan utama migrasi desa-kota. Secara khusus, tujuan penelitian adalah:

1. Melakukan tinjauan pustaka tentang migrasi desa-kota, urbanisasi, dan permukiman kumuh (terutama terkait dengan konsep permukiman kumuh dan program penataan lingkungan).
2. Mendiskripsikan arus dan pola migrasi menuju kota dan permukiman kumuh. Termasuk dalam tujuan ini adalah menganalisis fenomena migrasi non-permanen di lingkungan permukiman kumuh.
3. Membahas kondisi permukiman kumuh, baik kondisi fisik maupun non fisik.
4. Mengkaji hubungan migrasi dan kondisi permukiman kumuh

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan masukan terhadap pengendalian/pengelolaan mobilitas penduduk non-permanen dalam konteks upaya perbaikan lingkungan permukiman kumuh. Dari sisi pengembangan ilmu, hasil penelitian dapat memberi pemahaman ilmiah yang lebih mendalam mengenai konsep migrasi (utamanya pola migrasi non permanen) dan konsep permukiman kumuh dari perspektif kependudukan.

1.2. Ruang Lingkup

1.2.1. *Substansi*

Penelitian ini mencakup dua aspek utama, yaitu migrasi menuju kota (migrasi desa-kota) dan permukiman kumuh. Migrasi penduduk ke daerah perkotaan tidak selalu berasal dari desa, tetapi juga dari kota-kota lain, baik di dalam maupun dari luar Provinsi Jawa Timur, tetapi migrasi desa-kota diperkirakan mendominasi arus migrasi ke Kota Surabaya. Selanjutnya, penelitian ini membatasi pada fenomena migrasi dengan pola non-permanen yang diperkirakan memberikan kontribusi negatif terhadap kondisi lingkungan permukiman kumuh. Meskipun demikian, dalam konteks yang lebih luas, pembahasan migrasi penduduk non-permanen tidak dapat terlepas dari pola migrasi penduduk yang bersifat permanen. Oleh karena itu, pada beberapa bagian dari tulisan ini, pembahasan migrasi non-permanen juga didudukkan dalam perbandingannya dengan migrasi permanen.

Migrasi desa-kota diartikan sebagai perpindahan penduduk dari daerah perdesaan menuju kota, baik dengan tujuan menetap secara permanen atau tidak menetap. Migrasi desa-kota pada umumnya terjadi karena pertimbangan ekonomi, utamanya faktor perbedaan kesempatan kerja/usaha dan tingkat upah antara desa dengan kota (Todaro 1976, Bairoch, 1973, Mazumdar, 1987). Ketersediaan kesempatan kerja/usaha yang lebih luas dengan tingkat upah yang lebih tinggi di daerah kota, menyebabkan migrasi desa-kota akan terus berjalan. Karenanya, migrasi desa-kota ini pada umumnya didominasi oleh pola migrasi non-permanen yang dipahami sebagai perpindahan penduduk yang melewati batas wilayah administrasi kabupaten (khususnya dari daerah perdesaan) dan tidak memiliki keinginan menetap di Kota Surabaya, walaupun mereka sudah puluhan tahun tinggal sementara di kota ini.

Analisis migrasi desa-kota dengan pola permanen dalam tulisan ini juga dimaksudkan untuk memahami kondisi permukiman kumuh di kota. Migrasi desa-kota, merupakan salah satu faktor yang mempunyai kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan permukiman kumuh di daerah perkotaan. Terdapat banyak pendapat tentang pengertian permukiman kumuh (lihat Bab II). Memperhatikan pendapat-pendapat tersebut, di samping juga mempertimbangkan aspek migrasi desa-kota, permukiman kumuh dalam penelitian ini dipahami dari aspek fisik dan non-fisik. Aspek fisik mencakup kepadatan hunian tempat tinggal dan kepadatan bangunan, kondisi sanitasi lingkungan (pembuangan limbah manusia, pembuangan sampah, saluran drainase), dan akses terhadap sarana-prasarana dasar (jaringan listrik, air bersih, jalan) serta pelayanan publik kota (sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan). Variabel-variabel pendidikan dan pekerjaan penghuni permukiman kumuh menjadi fokus perhatian untuk aspek

non-fisik dari permukiman kumuh. Lebih lanjut, termasuk permukiman kumuh dalam penelitian ini adalah (1) permukiman kumuh legal (permukiman kumuh yang menempati wilayah yang sesuai dengan tata ruang untuk permukiman penduduk) yang selanjutnya disebut dengan hunian kumuh/*slums* dan (2) permukiman kumuh yang berada di wilayah-wilayah yang terlarang sebagai tempat hunian, biasa disebut dengan hunian illegal/*squatters*, tetapi pemerintah Kota Surabaya menyebutnya hunian liar yang selanjutnya istilah tersebut dipergunakan dalam tulisan ini.

1.2.2. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya, Propinsi Jawa Timur. Pemilihan lokasi penelitian tersebut dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa Kota Surabaya merupakan kota terbesar ke dua di Indonesia yang menjadi daerah utama penerima migran dari perdesaan. Sensus Penduduk memperlihatkan bahwa selama periode tahun 1980-1990, pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya adalah 3,33 persen per tahun, kemudian turun menjadi 0,76 persen per tahun pada periode tahun 1990-2000. Selain karena turunnya angka fertilitas, faktor migrasi ke luar Kota Surabaya (utamanya ke kota-kota sekitarnya yang masuk dalam kawasan Gerbangkertosusila/Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo dan Lamongan) diperkirakan juga mempengaruhi penurunan tingkat pertumbuhan penduduk tersebut. Namun, laju pertumbuhan penduduk Kota Surabaya yang rendah tersebut tidak selalu mengindikasikan kecilnya arus mobilitas penduduk desa-kota. Hal ini karena angka pertumbuhan penduduk tidak memperhitungkan fenomena mobilitas penduduk non-permanen, padahal jumlah pelaku mobilitas ini diperkirakan cukup besar. Tidak tersedia data statistik tentang mobilitas penduduk non-permanen, utamanya karena pola migrasi ini tidak tercakup dalam sensus penduduk (Skeldon, 1997; ESCAP dan UNPF, 2002). Indikasi arus migrasi non-permanen menuju Kota Surabaya antara lain tercermin dari data pemegang kartu identitas penduduk musiman (KIPEM). Pada tahun 2002, banyaknya KIPEM di Kota Surabaya adalah 26.444 kartu (BPS, 2003), mengindikasikan bahwa jumlah pendatang/migran non-permanen cukup besar. Angka tersebut belum termasuk pendatang non-permanen yang tidak melaporkan kedatangannya di kota ini pada kantor kelurahan/kecamatan dimana mereka tinggal dan tidak mengurus KIPEM yang jumlahnya diperkirakan juga cukup besar. Diperkirakan mereka yang tidak memiliki KIPEM adalah pendatang musiman yang bekerja di sektor informal, sebaliknya pemegang KIPEM umumnya pendatang yang bekerja sebagai buruh pabrik dan mahasiswa.

Terkait dengan kondisi permukiman kumuh, jumlah hunian kumuh (permukiman kumuh legal, atau *slum*) di Kota Surabaya pada tahun 2002 adalah 37 lokasi. Hunian kumuh tersebut kebanyakan 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). Sebagian permukiman kumuh lainnya berada sekitar pasar, pertokoan, pabrik/kegiatan industri. Jumlah lokasi permukiman kumuh tersebut belum termasuk hunian liar (diartikan sebagai rumah kumuh yang dibangun di atas tanah yang tidak diperuntukkan untuk bangunan tempat tinggal) yang umumnya menempati bantaran sungai, kali irigasi dan rel kereta api. Sumber data sama memperlihatkan, terdapat sekitar 18 lokasi hunian liar di Kota Surabaya. Baik lokasi permukiman kumuh maupun hunian liar dapat ditemui hampir di semua kecamatan yang ada di wilayah Kota Surabaya. Penghuni lingkungan permukiman kumuh (hunian kumuh dan hunian liar) pada umumnya termasuk pada segmen masyarakat yang berpenghasilan rendah yang diperoleh dari berbagai pekerjaan di sektor informal.

Memperhatikan kondisi kependudukan (dalam konteks migrasi desa-kota) dan kondisi permukiman kumuh, selanjutnya dipilih satu kecamatan, yaitu Kecamatan Tambaksari sebagai lokasi penelitian. Di kecamatan ini terdapat satu lokasi hunian kumuh dan satu lokasi hunian liar yang terletak di kelurahan yang berbeda. Lokasi hunian kumuh terdapat di Kelurahan Gading, sedangkan hunian liar terletak di Kelurahan Pacar Keling. Dua lokasi ini dipilih sebagai lokasi penelitian atas dasar informasi dari Bappeko dan data statistik yang dapat dijadikan sebagai proksi arus migrasi non-permanen. Walaupun hanya ada satu lokasi permukiman kumuh dan spot-spot hunian liar lingkungan kumuh, maupun hunian liar di bantaran rel kereta api di wilayah Kecamatan Tambaksari, fenomena migrasi non-permanen dalam konteks perkembangan permukiman kumuh menarik untuk dikaji, karena beberapa alasan. Pertama, mayoritas penghuni permukiman kumuh yang kebanyakan berstatus migran non-permanen bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal. Kedua, kepadatan penghuni permukiman kumuh sangat tinggi; Ketiga, status permukiman legal, tetapi penghuni di sepanjang saluran irigasi menempati tanah milik pemerintah. Ke empat, kondisi lingkungan di sebagian wilayah sangat kumuh. Kelima, memiliki keterbatasan sarana-prasarana dasar kota, utamanya sanitasi dan air bersih. Lebih lanjut, fenomena arus migrasi non-permanen di Kecamatan Tambaksari yang cukup besar juga nampak dari jumlah pemegang KIPEM sebanyak 1.289 kartu. Angka ini merupakan urutan terbesar ke tiga, setelah Kecamatan Wonocolo (1.668 orang) dan Kecamatan Sawahan (1.363 orang). Dengan memilih dua lokasi penelitian seperti ini, diharapkan dapat memahami keterkaitan antara migrasi desa-kota dan permukiman kumuh (hunian kumuh dan hunian liar) berdasarkan perbedaan-perbedaan karakteristik demografi dan sosial-ekonomi migran serta sejarah migrasi.

1.3. Kerangka Pemikiran

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi pertumbuhan permukiman kumuh di daerah perkotaan. 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 (tt) yang menyatakan bahwa banyak penduduk yang menempati permukiman kumuh merupakan generasi kedua yang lahir di perkotaan. 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.

Penelitian ini berangkat dari pemikiran mengenai keterkaitan antara variabel migrasi (variabel bebas) dengan permukiman kumuh (variabel tergantung). Migrasi dipilih sebagai variabel bebas karena dalam studi ini migrasi bukan dilihat dari prosesnya yang bisa dipengaruhi oleh banyak faktor (Lihat Lee 1966, Todaro 1976), tetapi migrasi memberikan dampak terhadap kondisi permukiman kumuh. Namun ketika penatan lingkungan kumuh tidak berjalan dengan baik dan dapat menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya migrasi, maka migrasi dapat berbalik menjadi variabel tergantung, dimana kondisi ini tidak menjadi fokus dalam penelitian ini. Disamping variabel bebas dan tergantung, penelitian ini juga mempertimbangkan variabel antara (akses terhadap sarana-prasarana dan pelayanan dasar kota) yang menghubungkan antara variabel karakteristik migran (termasuk status migrasi) dengan kualitas lingkungan.

Sebagai variabel tergantung, permukiman kumuh dilihat dari kepadatan (hunian dan bangunan) dan kualitas lingkungan permukiman. Pembahasan mengenai migrasi akan berfokus pada beberapa isu/sub-variabel, yaitu (1) arus migrasi dan (2) pola migrasi. Arus migrasi diukur dari jumlah migran di kota, khususnya di lingkungan permukiman kumuh. Arus migrasi yang sangat besar berpengaruh terhadap kepadatan permukiman kumuh (Wu, 2002). 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, meskipun ada dua pola migrasi, yaitu migrasi permanen dan non-permanen dengan pengaruh yang berbeda terhadap kualitas lingkungan permukiman di daerah tujuan migrasi, penelitian ini menekankan pada migrasi non-permanen yang diperkirakan memiliki kontribusi lebih besar dalam mempengaruhi kondisi lingkungan kumuh. Migrasi non-permanen cenderung memilih untuk 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 akan memperburuk kualitas lingkungan. Di sisi lain, migrasi permanen cenderung lebih memperhatikan kualitas lingkungan, sehingga mereka dapat mencari tempat tinggal dengan fasilitas yang lebih memadai (Wu, 2002).

Faktor sarana-prasarana dan fasilitas dasar kota (termasuk ketersediaan tempat hunian) yang sangat terbatas di lingkungan permukiman kumuh merupakan variabel antara yang diperkirakan mempermudah migran (dan penghuni lain) dalam memperburuk kondisi lingkungan permukiman. Padatnya jumlah penghuni menyebabkan tingginya produksi limbah (sampah rumah tangga dan limbah manusia), padahal lingkungan permukiman kumuh memiliki keterbatasan tempat pembuangan sampah dan limbah manusia. Keadaan ini memperburuk kualitas lingkungan karena sampah dibuang di sembarang tempat.

Diantara karakteristik sosial-demografi, variabel pendidikan dan pekerjaan sering dipergunakan sebagai indikator non fisik. Pekerjaan migran mempengaruhi kualitas lingkungan antara lain dapat dipahami dari sifat pekerjaan yang pada umumnya di sektor informal. Sebagai contoh, pekerjaan mengumpulkan barang-barang bekas memperburuk kondisi lingkungan permukiman kumuh. Barang-barang tersebut hanya ditumpuk di sembarang tempat karena tidak adanya ruang untuk tempat penyimpanan barang. Variabel pendidikan dalam mempengaruhi kondisi lingkungan permukiman kumuh pada umumnya bekerja melalui variabel pekerjaan. Artinya, pendatang dengan pendidikan rendah biasanya bekerja di sektor informal yang sering memunculkan masalah terkait dengan kualitas lingkungan kota. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa migran berpendidikan rendah cenderung tinggal di lingkungan permukiman kumuh. Sebaliknya, mereka yang berpendidikan tinggi yang pada umumnya mempunyai pekerjaan dengan pendapatan cukup besar, cenderung tinggal di lingkungan permukiman yang tertata dan layak. Secara rinci, hubungan antar variabel dalam penelitian ini dapat dilihat pada 'Bagan Kerangka Berpikir'.

1.4. Sumber Data dan Metode

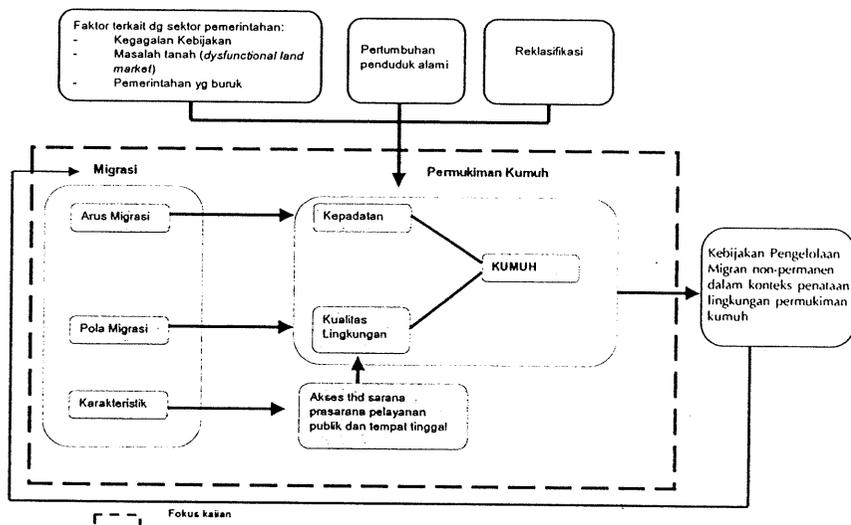
Sumber data yang dipakai dalam tulisan ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer mencakup data kuantitatif dan data kualitatif yang merupakan data empiris untuk memahami fenomena migrasi dan permukiman kumuh. Data kuantitatif diperoleh dari survei terhadap 600 rumah tangga yang menjadi responden, dimana 500 dari jumlah tersebut berada di lokasi hunian kumuh di Kelurahan Gading. Jumlah sampel yang jauh lebih banyak di Kelurahan Gading daripada di lokasi hunian liar di Kelurahan Pacarkeling adalah karena perbedaan luas wilayah dan jumlah penghuni yang sangat besar pula. Luas wilayah hunian kumuh di Kelurahan Gading tidak diketahui secara pasti, tetapi kawasan ini diperkirakan mencapai kira-kira setengah dari luas Kelurahan Gading (3,49 ha). Jumlah penduduk di lokasi hunian kumuh sangat besar dengan kepadatan tinggi, terlihat dari bangunan tempat tinggal yang berhimpitan. Di lokasi hunian liar, luas wilayah diperkirakan < 1 ha.

Pemilihan rumah tangga dilakukan secara *incidental purposive*, yaitu dipilih rumah tangga yang mempunyai paling tidak satu anggota rumah tangga berstatus migran non-permanen. Pemilihan sampel rumah tangga seperti ini adalah karena salah satu fokus penelitian ini adalah migrasi non-permanen. Dari data kuantitatif, diperoleh data tentang status migrasi, arus dan pola migrasi, karakteristik sosial-demografi dan sosial ekonomi anggota rumah tangga migran, status dan kondisi tempat tinggal. Data yang diperoleh dengan menggunakan daftar pertanyaan berstruktur (kuesioner) ini bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang fenomena migrasi dalam konteks kondisi lingkungan permukiman kumuh. Untuk menjelaskan hubungan antara migrasi desa-kota dan permukiman kumuh secara lebih mendalam, pembahasan didasarkan pada informasi/data primer yang diperoleh dengan pendekatan kualitatif. Kegiatan observasi (pengamatan), wawancara mendalam, dan diskusi terfokus merupakan metode yang dipergunakan untuk mendapatkan data/informasi kualitatif. Informan dalam penelitian ini adalah individu migran dari rumah tangga terpilih, masyarakat, dan pemerintah yang mengetahui tentang fenomena yang menjadi fokus penelitian. Disamping data primer, dipergunakan data sekunder yang dikumpulkan melalui kegiatan *desk review* hasil penelitian/kajian sebelumnya, kebijakan/program terkait dengan lingkungan permukiman kumuh, dan bahan-bahan dokumentasi lain yang relevan dengan fokus penelitian. Jenis data sekunder lain adalah data hasil sensus atau survei di tingkat nasional, juga sumber data lain dalam bentuk publikasi tentang kondisi dan tipologi permukiman kumuh.

Telah dikemukakan sebelumnya, penelitian dilakukan di dua lokasi, yaitu di hunian kumuh yang berstatus legal (tetapi sebagian wilayah juga menempati tanah milik pemerintah, yaitu di pinggir saluran irigasi dan di

atas pemukiman) dan hunian liar di sepanjang rel kereta api. Namun demikian, untuk analisis data/informasi pada beberapa bagian tidak dapat dipisahkan untuk masing-masing lokasi, karena dua alasan pokok. Pertama, karena luas wilayah dan jumlah penghuni yang sangat berbeda, maka jumlah sampel untuk dua lokasi tidak seimbang dengan perbandingan 5:1, sehingga jika analisis data/informasi membedakan antara dua lokasi menjadi kurang bermakna. Kedua, walau status permukiman berbeda, kondisi fisik dan non fisik permukiman hampir sama (lihat bagian 1.5).

KERANGKA BERPIKIR



1.5. Kondisi Daerah Penelitian

1.5.1. Kota Surabaya

Kota Surabaya yang berpenduduk 2,6 juta jiwa diperkirakan akan terus berkembang menjadi *mega-urban*, seperti ditunjukkan oleh perkembangan fisik kota yang semakin meluas. Wilayah Kota Surabaya hampir menyatu dengan Kabupaten Gresik dan Kabupaten Sidoarjo. Bahkan, menurut McGee (seperti disitir oleh Bappeko, 2003), Surabaya telah berkembang menjadi *Extended Metropolitan Region (EMR)*, yaitu sebuah kawasan perkotaan yang luas dengan jumlah penduduk besar. Jumlah penduduk Kota Surabaya masih termasuk rendah (2,6 juta jiwa pada tahun 2000) jika dibandingkan dengan Kota Jakarta yang mencapai hampir 8,4 juta jiwa pada tahun yang sama. Meskipun demikian, peningkatan jumlah penduduk diperkirakan akan terus

berlangsung. Pada tahun 2010, jumlah penduduk Surabaya diperkirakan mencapai lebih dari 7,5 juta jiwa (Yuliastuti, 2003)

Dalam konteks mobilitas penduduk, Kota Surabaya merupakan daerah tujuan utama migran di Propinsi Jawa Timur. Sebagai kota Orde I dalam struktur perwilayahan Propinsi Jawa Timur, Kota 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. Pada tahun 2002, tercatat ada 211 industri besar dan 433 industri sedang (Bappeko dan BPS, 2003: 264). Semua jenis industri terdapat di Kota Surabaya, dimana jumlah terbanyak merupakan jenis industri barang dari logam dan mesin, disusul dengan industri kimia, minyak bumi, batubara dan karet/plastik serta industri makanan, minuman dan industri tekstil. Di luar industri besar dan sedang tersebut, terdapat puluhan ribu industri kecil dan industri rumah tangga yang tersebar di seluruh wilayah Kota Surabaya.

Perkembangannya industri pengolahan tersebut menjadi faktor yang kondusif dalam memicu perkembangan sektor lain, terutama sektor perdagangan dan pengangkutan. Kegiatan sektor perdagangan (termasuk hotel dan restoran) di Kota Surabaya merupakan penyumbang terbesar ke dua (setelah sektor industri pengolahan) terhadap PDRB Kota Surabaya dan menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 1998, sumbangan sektor perdagangan terhadap PDRB sebesar 30,16 persen, pada tahun 2000 dan 2002, berturut-turut menjadi 32,47 persen dan 33,0 persen (Bappeko dan BPS, 2003). Komoditas perdagangan yang bervariasi jenisnya (baik berupa hasil pertanian maupun produk industri) bukan hanya dipasarkan di dalam negeri, tetapi juga ke luar negeri. Oleh karena itu, perkembangan sektor perdagangan dan industri pengolahan ini juga diikuti dengan kemajuan di bidang pengangkutan.

Pelabuhan Tanjung Perak merupakan pusat distribusi utama berbagai jenis komoditas pertanian, bahan baku dan produk industri, di samping sebagai pelabuhan kapal-kapal penumpang. Kondisi pelabuhan dengan berbagai kegiatan seperti ini berdampak pada terbukanya peluang kerja yang cukup luas, sebagaimana dengan ketersediaan kesempatan kerja di sektor industri dan perdagangan. Keadaan ini menjadi faktor penarik bagi pendatang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Sektor perdagangan, utamanya pada skala sangat kecil, bahkan menjadi tumpuan kehidupan migran non-permanen sejak puluhan tahun yang lalu. Hasil studi pada tahun 1986, misalnya, menggambarkan peran yang cukup besar dari sub-sektor perdagangan eceran (dalam hal ini pedagang kaki lima) dalam menyerap tenaga kerja pendatang, yaitu 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). Perpindahan penduduk menuju Kota Surabaya juga berasal dari berbagai wilayah lain di Indonesia, dimana perpindahan ini semakin dipermudah oleh ketersediaan akses transportasi darat, laut dan udara yang sangat mendukung, baik terkait dengan kondisi jalan maupun alat angkutan. Pelabuhan udara Juanda disinggahi berbagai jenis pesawat udara berbadan besar dan sedang yang melayani rute penerbangan ke berbagai wilayah di Indonesia dan penerbangan internasional.

Kedatangan migran berimplikasi pada peningkatan jumlah penduduk yang cukup pesat, terutama terjadi pada dekade 1980-an, yaitu ditunjukkan oleh laju pertumbuhan penduduk yang mencapai 3,33 persen per tahun, seperti telah dikemukakan sebelumnya. Berdasarkan Sensus Penduduk tahun 2000, jumlah penduduk Kota Surabaya sebanyak 2.599.796 jiwa (Bappeko dan BPS, 2003). Dengan luas wilayah 326,37 Km², maka kepadatan penduduk Kota Surabaya adalah 7.966 jiwa/Km².

Distribusi penduduk Kota Surabaya tidak merata menurut kecamatan. Pada tahun 2000, jumlah penduduk yang mencapai diatas 150 ribu jiwa terdapat di tiga kecamatan, yaitu berturut-turut Kecamatan Tambaksari, Sawahan dan Kenjeran (lihat Tabel 1.1). Selain jumlah penduduk yang besar, Kecamatan Kenjeran dan Tambaksari juga mengalami laju pertumbuhan penduduk positif yang antara lain karena adanya arus migrasi masuk. Laju pertumbuhan penduduk 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 tampaknya didukung oleh data jumlah pendatang yang dilaporkan ke pemerintah daerah setempat, dimana tiga kecamatan dengan laju pertumbuhan positif juga memiliki jumlah pendatang paling tinggi dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lainnya. Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Rungkut (4.765 jiwa), Kenjeran (4.634 jiwa) dan Tambaksari (4.001 jiwa).

Dari aspek ketenagakerjaan, sebanyak 59,93 persen penduduk usia kerja yang termasuk dalam angkatan kerja, sedikit lebih rendah dari angka di tingkat provinsi, yaitu sebesar 63,07 persen (BPS, 2001:157). Sumber data sama menunjukkan bahwa pada tahun 2000, angkatan kerja yang berstatus bekerja adalah sebesar 94,28 persen. Mayoritas dari mereka bekerja di sektor tersier, yaitu di sektor-sektor jasa (40,97 persen), perdagangan (20,75 persen) dan industri (18,38 persen). Sebagai kota terbesar ke dua di Indonesia, mudah dipahami jika sebagian besar penduduk bekerja di sektor-sektor 'modern'. Dilihat status pekerjaannya, 68,46 persen bekerja sebagai buruh/karyawan (BPS, 2001: 204). Apabila diasumsikan mereka yang bekerja berstatus 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 melakukan pekerjaan di sektor formal. Selebihnya, yaitu 29,98 persen berada di sektor informal. Angka yang rendah untuk pekerja di sektor informal ini kemungkinan besar belum termasuk penduduk musiman (migran non-permanen) yang umumnya bekerja di sektor ini.

Tabel 1.1: Jumlah dan Laju Petumbuhan Penduduk Kota Surabaya Berdasarkan 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 | 2.599.796 | 2,06 | 0,50 |

Sumber: Bappeko dan BPS, 2003: 75

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

Banyaknya penduduk musiman yang bekerja di sektor informal diperkirakan sering diikuti dengan berkembangnya permukiman kumuh. Hal ini mungkin karena diasumsikan bahwa pendatang yang bekerja di sektor ini cenderung memilih tinggal di sekitar pusat-pusat kegiatan ekonomi yang membutuhkan layanan mereka, seperti di sekitar pasar, pabrik/kegiatan industri dan pertokoan dengan kondisi lingkungan fisik buruk. Bahkan, sebagian lagi menempati hunian liar dengan kondisi lingkungan permukiman yang lebih buruk daripada lingkungan permukiman kumuh. Salah satu permukiman kumuh yang ditempati cukup banyak migran dengan sektor informal sebagai sektor dominan yang menyerap tenaga kerja pendatang terdapat di Kecamatan Tambaksari. Pada umumnya para pendatang tersebut bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor pengolahan dan penjualan makanan, disamping sebagian lagi bekerja sebagai tukang becak dan pengumpul barang bekas yang sekaligus juga sebagai penjual barang bekas. Ketersediaan lapangan pekerjaan di sektor informal di dua kelurahan tersebut tidak terlepas dari kondisi daerah penelitian (fisik dan non fisik) yang mendukung perkembangan sektor tersebut yang akan didiskripsikan berikut ini.

1.5.2. Kondisi kecamatan dan desa penelitian

Kecamatan Tambaksari terletak di wilayah Surabaya Timur, tetapi masih berbatasan dengan wilayah Surabaya Pusat (lihat Peta). Selain berada di pusat kota, Kecamatan Tambaksari juga terletak berdekatan dengan pusat kegiatan pemerintahan, kegiatan ekonomi (industri dan perdagangan), dan berada tidak jauh dari Pelabuhan Tanjung Perak. Letak yang strategis ini sangat menguntungkan dalam menunjang berbagai kegiatan di semua bidang kehidupan, termasuk 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 ditunjang oleh bermacam-macam sarana dan prasarana ekonomi 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. Kecamatan yang terdiri dari enam kelurahan menempati wilayah seluas 8,99 Km², atau hanya kira-kira 2,75 persen dari keseluruhan wilayah Kota Surabaya. Di kecamatan ini terdapat 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 diketemukan 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 di sektor lain, misalnya sektor perdagangan, jasa dan angkutan, bahkan juga berbagai jenis pekerjaan kasar. Kondisi seperti ini semakin menarik bagi penduduk luar untuk datang ke Kecamatan Tambaksari. Implikasi dari kedatangan migran bukan hanya menambah jumlah dan kepadatan penduduk, tetapi juga berdampak terhadap penyediaan akan kebutuhan tempat tinggal.

Berdasarkan Sensus Penduduk Tahun 2000, jumlah penduduk Kecamatan Tambaksari sebanyak 188.886 jiwa, atau merupakan jumlah penduduk terbesar dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lain di wilayah Kota Surabaya. Jumlah penduduk tersebut meningkat menjadi 190.023 jiwa pada tahun 2002 (Bappeko dan BPS, 2003:23) Kepadatan penduduk di Kecamatan Tambaksari pada tahun 2000 adalah 21.011 jiwa/Km² (210,11 jiwa/ha), atau termasuk dalam kategori sedang menurut klasifikasi Bappeko Surabaya (117,222 jiwa/ha). Angka pertumbuhan penduduk selama kurun waktu 1990-2000 adalah 0,04 persen per tahun, jauh lebih rendah dari laju pertumbuhan penduduk pada periode 1980-1990 yang sebesar 1,41 persen per tahun (Bappeko dan BPS, 2003: 75). Laju pertumbuhan penduduk yang semakin lambat ini selain karena pengaruh penurunan fertilitas, mungkin juga karena faktor penurunan arus migrasi masuk, terutama pola migrasi permanen.

Tabel 1.2: Jumlah dan Laju Petumbuhan Penduduk Kecamatan Tambaksari Berdasarkan Kelurahan, Periode 1990-2000

| <i>Kelurahan</i> | <i>Jumlah Penduduk</i> | | <i>Pertumbuhan (%)</i> |
|--------------------|------------------------|---------------|------------------------|
| | <i>1990</i> | <i>2000</i> | |
| <i>Pacarkeling</i> | <i>25.388</i> | <i>19.241</i> | <i>-2,73</i> |
| Pacar Kembang | 32.630 | 30.945 | -0,53 |
| Ploso | 29.982 | 29.365 | -0,21 |
| Tambaksari | 21.430 | 16.932 | -2,33 |
| Rangkah | 19.552 | 15.611 | -2,22 |
| <i>Gading</i> | <i>59.243</i> | <i>76.792</i> | <i>+2,63</i> |
| Kec. Tambaksari | 188.225 | 188.886 | +0,03 |

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 23

Meskipun di tingkat kecamatan angkanya rendah, laju pertumbuhan penduduk di salah satu kelurahan di Kecamatan Tambaksari, yaitu Kelurahan Gading mencapai 2,63 persen per tahun selama periode 1990-2000. Lima kelurahan lainnya di Kecamatan Tambaksari mengalami laju pertumbuhan penduduk negatif (Tabel 1.2).

Laju pertumbuhan penduduk di Kelurahan Gading yang berada diatas angka 2,5 persen per tahun tersebut mengindikasikan bahwa fenomena migrasi desa-kota merupakan faktor dominan dalam mempengaruhi pertumbuhan penduduk di kelurahan ini. Laju pertumbuhan penduduk tersebut tidak memasukkan pertumbuhan pendatang non-permanen yang jumlahnya diperkirakan cukup banyak, padahal mayoritas dari mereka tidak terdaftar dalam sensus maupun registrasi penduduk. Hanya mereka yang bekerja di sektor formal dan mahasiswa yang umumnya terdaftar dalam registrasi penduduk. Pendatang non-permanen 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 memasukkan jumlah penduduk musiman (migrasi non-permanen)

Di Kota Surabaya dan khususnya di Kecamatan Tambaksari, tidak tersedia data tentang jumlah penduduk yang bekerja di sektor informal. Data yang tersedia adalah jumlah pedagang kaki lima (PKL), yaitu sebanyak 451 pedagang yang tersebar di wilayah Tambaksari, termasuk di Gading dan Pacarkeling (Bappeko, 2003:III-3). Diperkirakan mayoritas dari PKL adalah migran, baik permanen maupun non-permanen. Apabila memperhatikan data penduduk yang bekerja menurut lapangan usaha pada Tabel 1.3, hampir separuh dari jumlah pekerja melakukan pekerjaan di sektor jasa. Selain pegawai negeri dan jenis pekerjaan lain di sektor jasa formal, termasuk dalam sektor ini adalah pekerja di sektor jasa perorangan seperti sebagai notaris dan dokter.

Penduduk Kecamatan Tambaksari yang bekerja di sektor perdagangan hanya kurang dari seperempat dari keseluruhan/jumlah penduduk yang berstatus bekerja. Tercakup dalam sektor ini adalah PKL dan pedagang kecil lainnya, disamping pedagang berskala sedang yang jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah pedagang kecil.

Tabel 1.3: Persentase Penduduk yang Bekerja Berdasarkan Lapangan Pekerjaan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2000

| <i>Lapangan Pekerjaan</i> | <i>Laki</i> | <i>Perempuan</i> | <i>Laki+Perempuan</i> |
|---------------------------|-------------|------------------|-----------------------|
| Pertanian tanaman pangan | 0,12 | 0,25 | 0,19 |
| Perkebunan | 0,09 | 0,05 | 0,08 |
| Perikanan | 0,08 | 0,03 | 0,06 |
| Peternakan | 0,11 | 0,07 | 0,10 |
| Pertanian lainnya | 0,08 | 0,11 | 0,09 |
| Industri pengolahan | 16,43 | 17,96 | 16,97 |
| Perdagangan | 21,55 | 28,46 | 24,00 |
| Jasa | 45,58 | 44,64 | 45,25 |
| Angkutan | 6,13 | 0,66 | 4,19 |
| Lainnya | 9,78 | 7,77 | 9,07 |
| Jumlah | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| N | 51.878 | 28.437 | 80.316 |

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 24

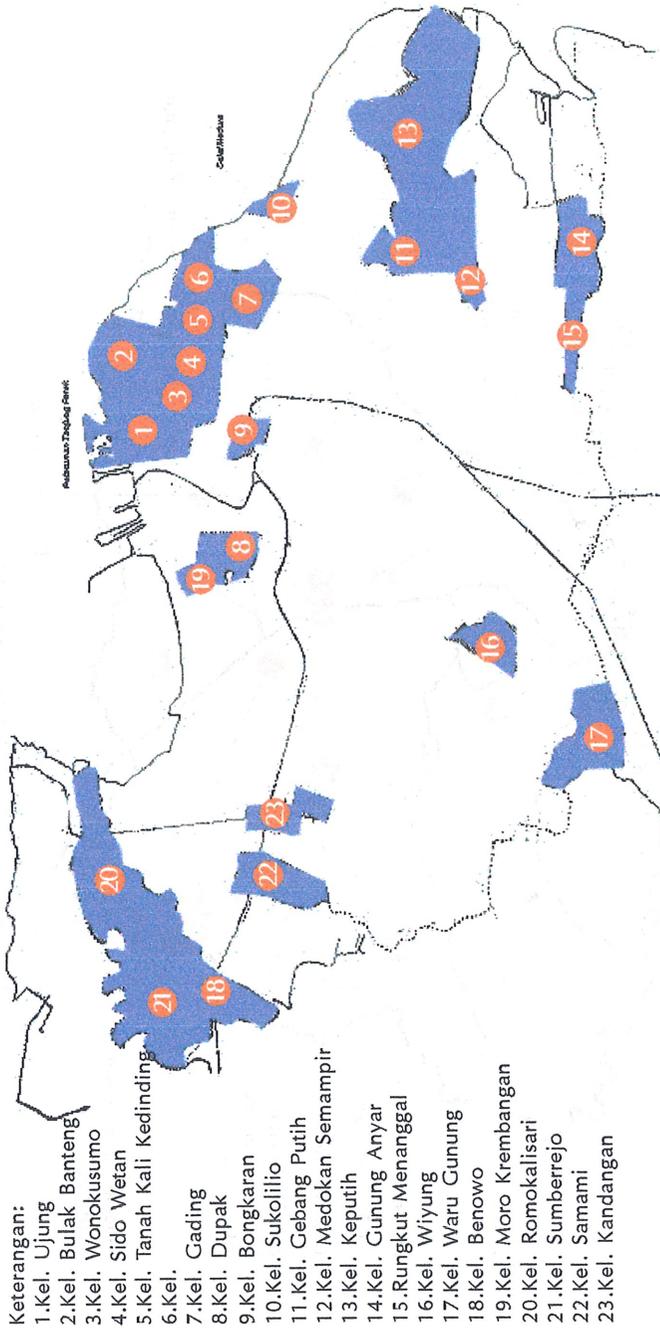
Catatan: sebanyak 7 orang dikeluarkan dari perhitungan karena tidak menjawab, terdiri dari 4 laki-laki dan 3 perempuan

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.

Kelurahan Gading terletak sekitar 3 km dari kantor Kecamatan Tambaksari, sedang Kelurahan Pacarkeling hanya berjarak sekitar 1 km. Akses transportasi di dua lokasi penelitian sangat baik dan mudah dijangkau, tetapi 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 kumuh.

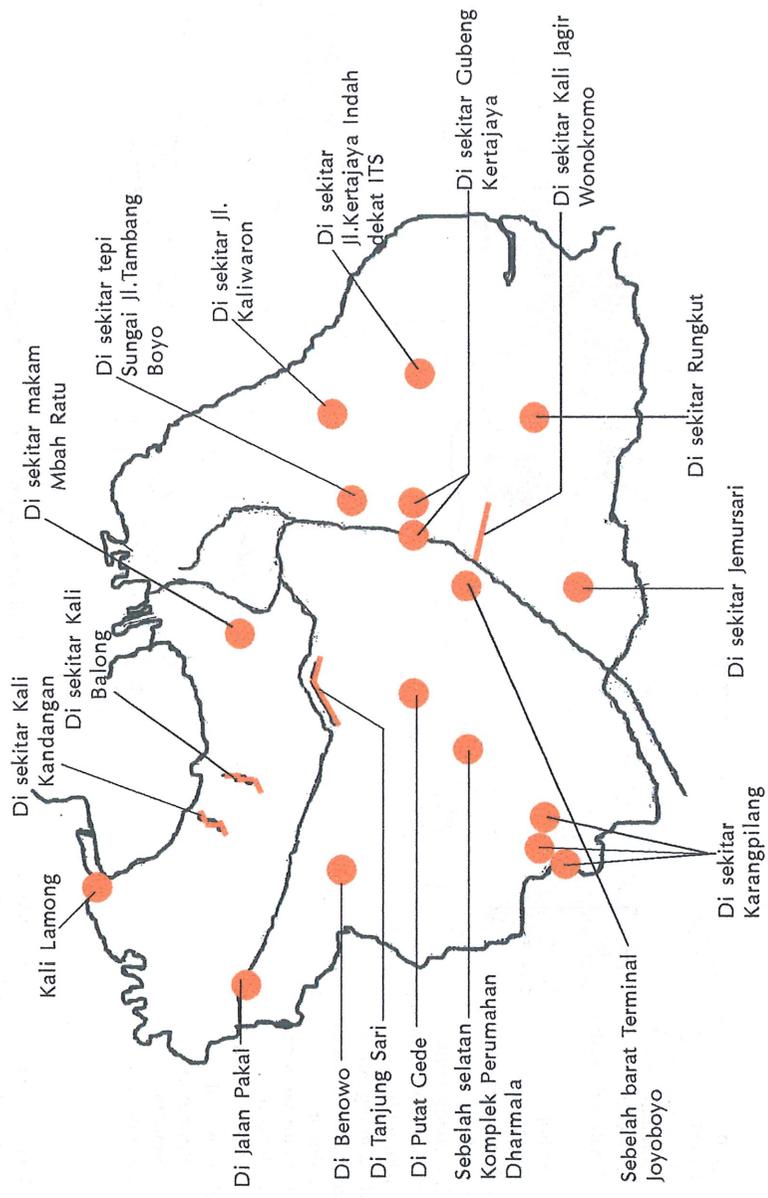
Kelurahan Gading menempati wilayah seluas 3,49 Km, atau lima kali lipat dari luas wilayah Kecamatan Pacarkeling (0,7 Km²). Luas wilayah yang sangat sempit di Kelurahan Pacarkeling menyebabkan kepadatan penduduk tinggi, lebih tinggi daripada Kelurahan Gading (Tabel 1.4). Kelurahan Gading telah dikenal sebagai kelurahan dengan lingkungan permukiman kumuh cukup luas. Menurut informan kelompok 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. Tidak tersedia data resmi tentang luas lingkungan permukiman kumuh di Kelurahan Gading. Berdasarkan informasi dari tokoh masyarakat dan pemerintah setempat diketahui bahwa luas 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 juga menempati tanah milik pemerintah, yaitu di pinggiran/bantaran saluran irigasi dan di 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 kawasan hunian kumuh yang berada di atas tanah legal di lingkungan Kelurahan Gading yang umumnya telah diperbaiki melalui program penataan lingkungan (lihat Bab II).

PETA 2. PERSEBARAN HUNIAN KUMUH, KOTA SURABAYA



Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan
Pemerintah Kota Surabaya, 2002

PETA 3. PERSEBARAN HUNIAN LIAR, KOTA SURABAYA



Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan Pemerintah Kota Surabaya, 2002

Tabel 1.4: Luas Wilayah, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Berdasarkan Kelurahan, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2000

| <i>Kelurahan</i> | <i>Luas Wilayah (Km²)</i> | <i>Jumlah Penduduk (jiwa)</i> | <i>Kepadatan Penduduk (jiwa/Km²)</i> |
|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---|
| <i>Pacarkeling</i> | <i>0,70</i> | <i>19.241</i> | <i>27.487</i> |
| Pacar Kembang | 2,09 | 30.945 | 14.806 |
| Ploso | 1,49 | 29.365 | 19.708 |
| Tambaksari | 0,63 | 16.932 | 26.876 |
| Rangkah | 0,70 | 15.611 | 22.301 |
| <i>Gading</i> | <i>3,49</i> | <i>76.792</i> | <i>22.003</i> |
| Kec. Tambaksari | 9,10 | 188.886 | 20.757 |

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 18

Jumlah penduduk di Kelurahan Gading pada tahun 2000 sebanyak 76.792 jiwa, merupakan penduduk terbanyak di Kecamatan Tambaksari dengan tingkat pertumbuhan penduduk positif (Tabel 1.2). Jumlah penduduk sebanyak ini belum termasuk penduduk musiman (migran non-permanen) yang menurut catatan dari kantor Kelurahan Gading mencapai 14.137 jiwa. Pada umumnya mereka tinggal di lingkungan RW dimana terdapat kawasan permukiman kumuh. Di RW 12, misalnya, jumlah kepala keluarga (KK) migran non-permanen (dikenal dengan keluarga musiman) diperkirakan mencapai 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 umumnya tinggal di lingkungan kumuh di Kelurahan Gading sudah sangat lama, tetapi sering pulang ke daerah asal dan kemudian kembali lagi ke lingkungan ini. 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).

Dari jumlah penduduk yang bekerja (57.042 orang), hampir separuhnya (44,60 persen) bekerja sebagai pegawai/karyawan, baik di kantor pemerintah (termasuk TNI dan Polri) maupun perusahaan swasta (Catatan Kantor Kelurahan Gading, 2004). Sekitar seperlima memiliki kegiatan wiraswasta (19,57 persen), dan selebihnya bekerja sebagai buruh lepas (9,78 persen)

dan tukang (9,75 persen), serta kelompok lainnya mencapai 16,30 persen yang diperkirakan sebagai pedagang kecil dan pekerja di industri rumah tangga.

Secara administratif, kawasan hunian liar yang menjadi lokasi penelitian ini termasuk dalam wilayah Kelurahan Pacarkeling. Meskipun demikian, penghuni kawasan ini tidak termasuk penduduk Pacarkeling. Alasannya bukan karena mereka tidak bersedia membuat kartu identitas di kelurahan ini, tetapi karena aturan Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya tidak mengeluarkan KTP bagi warga yang menempati lahan ilegal (lahan yang bukan diperuntukkan untuk kawasan hunian). Akibatnya, bagi mereka yang ingin menjadi warga Surabaya, mereka terpaksa menumpang kartu keluarga saudara yang umumnya tinggal di kelurahan lain.

Meskipun merupakan hunian liar, di lingkungan ini terdapat sarana-prasarana dasar kota, kecuali jaringan sumber air bersih dari PDAM. Jaringan listrik dan telepon yang menurut aturan Pemkot Surabaya tidak diijinkan untuk disediakan bagi penghuni kawasan liar, pada kenyataannya tampak ada di lokasi ini. Seperti lokasi hunian kumuh di Kelurahan Gading, walaupun kondisi jalan cukup baik, jalan yang ada di lokasi penelitian hunian liar Pacarkeling tidak bisa dilewati kendaraan roda empat. Hanya becak dan kendaraan roda dua yang bisa masuk ke kawasan ini. Sarana-prasarana pelayanan publik juga tidak ada, tetapi dengan mudah penghuni kawasan liar bisa memanfaatkan sarana-prasarana pendidikan dan pelayanan kesehatan yang ada di sekitarnya. Kawasan ini sangat mudah dijangkau, terletak di pusat kota dan berdekatan dengan berbagai kegiatan ekonomi serta dekat dengan pusat pemerintahan (seperti kantor walikota dan dinas-dinas lainnya). Letak yang strategis ini menyebabkan kawasan hunian liar ini selalu menjadi daerah tujuan utama penduduk (termasuk migran non-permanen) untuk bisa membeli tempat hunian, atau menyewa rumah-rumah/kamar di lokasi ini.

Tinggal di permukiman kumuh maupun hunian liar tidak selalu termasuk dalam kelompok penduduk miskin. Tidak ada data tentang penduduk miskin di hunian kumuh Kelurahan Gading maupun hunian liar Kelurahan Pacarkeling. Namun, data penduduk miskin di seluruh wilayah kelurahan yang bersumber dari 'Kecamatan Tambaksari Dalam Angka Tahun 2002' menunjukkan bahwa kelurahan yang memiliki lingkungan permukiman kumuh cukup luas juga menunjukkan jumlah dan persentase penduduk dan rumah tangga miskin yang lebih banyak dibandingkan dengan kelurahan tanpa lingkungan kumuh (Tabel 1.5 dan Tabel 1.6).

Tabel 1.5: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin dan Sangat Miskin, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2002.

| <i>Kelurahan</i> | <i>Miskin</i> | <i>Sangat Miskin</i> | <i>Jumlah</i> | <i>Jml penduduk</i> | <i>% pdd miskin</i> |
|------------------|---------------|----------------------|---------------|---------------------|---------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4)=(2)+(3) | (5) | (6)=(4)/(5)×100 % |
| Pacarkeling | 341 | 1.600 | 1.941 | 18.205 | 10,66 |
| Pacar Kembang | 494 | 3.159 | 3.653 | 30.618 | 11,93 |
| Ploso | 459 | 3.012 | 3.471 | 29.242 | 11,87 |
| Tambaksari | 227 | 1.637 | 1.864 | 16.152 | 11,54 |
| Rangkah | 166 | 1.413 | 1.579 | 14.923 | 10,58 |
| Gading | 2.815 | 10.861 | 13.676 | 80.884 | 16,91 |
| Jumlah | 4.502 | 21.682 | 26.184 | 190.024 | 13,78 |

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 19-20,

Tabel 1.6 : Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin dan Sangat Miskin, Kecamatan Tambaksari, Tahun 2002.

| <i>Kelurahan</i> | <i>Miskin</i> | <i>Sangat Miskin</i> | <i>Jumlah</i> | <i>Jumlah RT</i> | <i>% RT miskin</i> |
|------------------|---------------|----------------------|---------------|------------------|--------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4)=(2)+(3) | (5) | (6)=(4)/(5)×100% |
| Pacarkeling | 96 | 502 | 588 | 4.696 | 12,52 |
| Pacar Kembang | 122 | 893 | 1.015 | 7.897 | 12,85 |
| Ploso | 96 | 808 | 904 | 7.542 | 11,99 |
| Tambaksari | 57 | 438 | 495 | 4.166 | 11,88 |
| Rangkah | 36 | 377 | 413 | 3.849 | 10,73 |
| Gading | 544 | 2.912 | 3.456 | 20.863 | 16,57 |
| Jumlah | 941 | 5.930 | 6.871 | | 14,02 |

Sumber: Bappeko dan BPS Kota Surabaya, 2002: 21-22,

Jumlah dan persentase penduduk dan rumah tangga miskin di Kelurahan Gading yang juga memiliki kawasan kumuh cukup luas adalah paling tinggi dibandingkan dengan kelurahan-kelurahan lain. Dari pengamatan dan wawancara mendalam, diketahui bahwa kelompok migran non-permanen termasuk dalam rumah tangga miskin, kemungkinan besar karena mereka tinggal di tempat hunian yang tidak memenuhi syarat untuk masuk ke dalam kategori penduduk atau rumah tangga tidak miskin. Meskipun demikian, mungkin mereka tidak selalu termasuk penduduk miskin di daerah asal, tetapi fenomena ini tidak tercakup dalam fokus kajian ini. Tingginya jumlah penduduk miskin juga terlihat di tingkat kecamatan. BPS (2004) mencatat, jumlah penduduk miskin di Kecamatan Tambaksari pada tahun 2000 sebanyak 22.699 orang. Angka ini merupakan jumlah terbesar di Kota Surabaya, walaupun 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 penduduk miskin ini mungkin juga merefleksikan banyaknya penduduk yang tinggal di lokasi permukiman kumuh

MIGRASI DESA-KOTA, URBANISASI DAN PERMUKIMAN KUMUH : Suatu Tinjauan

Isu-isu migrasi dan urbanisasi telah mendapat perhatian dari ESCAP Committee on Poverty Alleviation through Economic and Social Development, dalam pertemuan di Bangkok pada Bulan Oktober 1996. Committee menyatakan bahwa migrasi memberikan kontribusi positif dan negatif, baik di daerah pengirim maupun daerah penerima (Population Headliners No.254, 1996). Dilihat dari pelaku migrasi, migrasi ke kota merupakan suatu hal yang positif karena mereka dapat memperoleh penghasilan yang lebih tinggi daripada penghasilan di tempat asalnya. Meskipun demikian, masuknya migran dalam jumlah besar juga memunculkan dampak negatif antara lain adalah berkembangnya permukiman kumuh dan meningkatnya pengangguran di kota. Atas dasar tinjauan kepustakaan, pada bagian ini diuraikan isu migrasi (utamanya migrasi desa-kota) dan urbanisasi serta dampaknya terhadap daerah perkotaan. Sejalan dengan fokus pada dampak migrasi terhadap kondisi lingkungan kumuh, bagian ini juga menguraikan konsep/pengertian lingkungan kumuh dan program-program penataan lingkungan kumuh.

2.1. Migrasi Desa-Kota, Urbanisasi

Migrasi penduduk adalah suatu bentuk respon dari variasi keadaan lingkungan. Keadaan alam yang terus berubah, perubahan dalam kehidupan sosial masyarakat, fluktuasi kondisi ekonomi dan perkembangan penduduk melalui proses siklus kehidupannya, telah mengakibatkan penduduk melakukan mobilitas dari satu ke lain tempat. Tiap daerah mempunyai perbedaan pertumbuhan penduduk dan perbedaan perkembangan sosial-ekonomi, sehingga telah menimbulkan kesempatan-kesempatan yang berbeda pula (Bandiyono.1986). Ravenstain (1889:286) menyimpulkan bahwa keinginan sebagian orang untuk bermigrasi adalah untuk meningkatkan kondisi kehidupan. Motif ekonomi nampaknya merupakan penyebab utama mobilitas penduduk, disamping adanya alasan non-ekonomi. Studi migrasi juga melibatkan arus perpindahan; baik yang menuju daerah tujuan tertentu maupun arah yang berlawanan dalam jarak dekat ataupun jauh.

Migrasi desa-kota merupakan komponen penting dalam urbanisasi³. Di Indonesia migrasi desa-kota masih menjadi determinan yang lebih signifikan daripada pertambahan alami dan reklasifikasi dalam proses urbanisasi⁴. Pada tahun 1970-an, sekitar 54,8 persen pertumbuhan penduduk kota di Indonesia merupakan sumbangan dari migrasi dan reklasifikasi, meskipun telah terjadi penurunan angka fertilitas penduduk di daerah perkotaan (Ogawa, 1985: 10). Pada tahun 1980, persentase migran masuk ke kota mencapai 70,6 persen (Bandiyono, 1983: 232). Hal ini menunjukkan ada hubungan terbalik antara skala urbanisasi dengan besaran penduduk perdesaan (Romdiati, 1995).

Urbanisasi sebagai suatu proses konsentrasi penduduk melibatkan dua elemen: (1) "multiplikasi titik-titik konsentrasi"; dan (2) kenaikan jumlah konsentrasi individu." Sebagai hasilnya proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan mengalami kenaikan. Urbanisasi di negara-negara berkembang sering dilihat sebagai hal yang positif karena sebagai pertanda adanya perkembangan untuk mencapai kemajuan (Evers, 1982). Namun di Indonesia, urbanisasi sering dianggap menimbulkan berbagai persoalan fisik dan non fisik. Fenomena tersebut juga terjadi di negara-negara ASEAN (kecuali Singapore dan Brunai). Sebagai konsekuensi dari migrasi internal yang meluas, maka banyak kota di negara-negara ASEAN menghadapi masalah akibat urbanisasi yang cepat. Pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi, kekurangan perumahan dan berkembangnya permukiman kumuh yang illegal (*squatter*) adalah beberapa contoh dari dampak yang tidak diinginkan karena perubahan distribusi penduduk, terutama akibat migrasi desa-kota (Ogawa, 1985: 1).

Ada beberapa model untuk menerangkan proses migrasi desa-kota, antara lain "model gravitasi" dan model yang menggunakan pendekatan psikologis, ekonomi dan sosial. Teori *need and stress* menjelaskan bahwa apabila kebutuhan seseorang tidak dapat dipenuhi atau mengalami *stress* di luar batas toleransinya, maka orang tersebut akan memikirkan untuk pindah ke daerah lain agar dapat memenuhi kebutuhannya dan menghindari *stress*. Manakala *stress* tersebut masih dalam batas toleransinya, maka seseorang akan tidak pindah atau cukup melakukan migrasi non-permanen, baik dengan cara ulang-alik atau sirkulasi. Sebaliknya apabila kebutuhan seseorang dapat

³ Becker dan Sidibe (Nd), telah mendefinisikan urbanisasi adalah kenaikan dalam 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).

⁴ 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.

dipenuhi maka yang bersangkutan akan tetap tinggal menetap atau tidak pindah (Mantra, 1978).

Untuk menjelaskan migrasi desa-kota, teori ekonomi migrasi lebih relevan, karena dapat menerangkan hubungan antara pekerjaan dan migrasi. Dalam hal ini ada pertimbangan ekonomi, seperti kesempatan kerja dan tingkat upah yang berbeda antara pekerjaan di desa dan kota (Bairoch, 1973:1, Mazumdar, 1987:123). Teori ekonomi pada dasarnya memandang migrasi sebagai alat untuk memperbaiki keadaan ekonomi seseorang (Bandiyono, 1983: 238). Hipotesis Todaro (1969) menyatakan bahwa migrasi desa-kota ditentukan oleh disparitas pendapatan antara dua sektor di mana pekerjaan di sektor modern perkotaan memperoleh imbalan gaji yang lebih baik. Apabila lapangan pekerjaan di sektor modern naik maka lebih banyak penduduk perdesaan akan bergerak masuk ke kota. Adapun perbedaan upah antara desa dan kota yang timpang membuat migrasi desa-kota akan terus berjalan di samping pengangguran di kota. Dalam situasi seperti ini pengadaan lapangan pekerjaan baru tidak akan efektif dalam pengurangan pengangguran, kecuali bila dibarengi dengan kebijakan untuk menghambat mengalirnya arus migrasi desa-kota, seperti kebijakan pembangunan daerah perdesaan yang dimaksudkan untuk mengurangi perbedaan upah antara desa dan kota (Moir, 1977:68). Meski pembangunan perdesaan dapat menghambat arus migrasi desa-kota, kebijakan revolusi hijau ternyata kurang sejalan dengan teori tersebut. Steel (1980) dalam studi migrasi di Surabaya membuat konklusi antara lain sejak akhir tahun 1960-an, perempuan mendominasi arus migrasi menuju Surabaya. Kebanyakan dari mereka adalah perempuan usia muda yang berasal dari daerah perdesaan di Jawa Timur. Mereka melakukan perpindahan karena peningkatan penggunaan teknologi pertanian padi (dikenal dengan revolusi hijau di bidang pertanian), sehingga mengurangi kesempatan kerja di bidang pertanian yang umumnya dilakukan oleh perempuan.

Proses polarisasi tanah (khususnya terjadi di Jawa) menyebabkan rata-rata kepemilikan tanah makin menciut dan terpecah-pecah. Di Jawa Timur misalnya, dalam awal tahun 80-an, hanya sekitar 30 persen dari rumah tangga yang punya tanah lebih dari 0,1 hektar (Bandiyono, 1983 :5). Keterbatasan kepemilikan tanah, bersamaan dengan pertumbuhan penduduk yang cepat telah memunculkan persoalan surplus tenaga kerja dan *labour intensive*, yang sering dikatakan Geertz (1966) sebagai '*agricultural involution*'. Keadaan ini mendorong penduduk perdesaan untuk bermigrasi dalam rangka mencari pekerjaan atau memperoleh pendapatan yang lebih baik. Selain alasan pekerjaan, penduduk dari keluarga 'elit' perdesaan cenderung bermigrasi ke kota untuk memperoleh kesempatan pendidikan yang lebih baik ataupun untuk memperoleh modal dan ketrampilan. Namun, di sisi

lain, penduduk desa yang memiliki tingkat pendidikan tinggi melakukan migrasi ke daerah perkotaan untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan pendidikannya (Noveria, 1993: 9). Oleh karena itu secara teoritis “*push out* dan *pull out*” terjadi bersamaan tetapi berbeda menurut strata sosial (Bandiyono, 1983:239).

Meskipun lebih dua-pertiga penduduk Indonesia masih tinggal di daerah perdesaan namun telah terjadi mobilitas penduduk internal yang menuju ke daerah perkotaan dalam jumlah besar dan cenderung terus mengalami peningkatan. Mamas (2002:2) mencoba mengkaitkan migrasi desa-kota dengan urbanisasi. Migrasi desa-kota dapat dianggap menjadi faktor utama dalam mempengaruhi pertumbuhan penduduk kota ketika angka pertumbuhan penduduk mencapai > 2,5 persen per tahun. Angka pertumbuhan penduduk kota berada di antara 2,0 – 2,5 persen per tahun mengindikasikan bahwa pertumbuhan alami lebih dominan dalam mempengaruhi pertumbuhan penduduk kota daripada faktor migrasi. Selanjutnya manakala angka pertambahan penduduk < 2,5 persen per tahun berarti migrasi netto adalah rendah, bahkan bisa negatif.

Di Indonesia, tingkat pertumbuhan penduduk kota pada kurun waktu 1971-1980 sebesar 5,3 persen. Pada kurun waktu 1980-1990 pertumbuhan penduduk kota tersebut mengalami kenaikan menjadi 7,85 persen. Selanjutnya pada kurun waktu 1990-2000 pertumbuhan penduduk kota justru mengalami penurunan yang sangat signifikan menjadi 2,01 persen. Fenomena penurunan angka pertumbuhan penduduk kota pada kurun waktu 1990-2000 tersebut, besar kemungkinannya karena penurunan komponen fertilitas dan kontribusi migrasi neto positif, kendati tidak sebesar pada dekade sebelumnya. Sebaliknya, dalam kurun waktu 1990-2000, angka pertumbuhan penduduk perdesaan hanya negatif (-)1,6 persen. Hal ini menunjukkan adanya migrasi keluar dari perdesaan, atau daerah perdesaan yang telah menjadi kota/*urban*. Fenomena tersebut ditunjukkan oleh kecenderungan peningkatan proporsi penduduk Indonesia yang tinggal di daerah perkotaan. Pada tahun 1971, 1980, 1990 dan 2000 tingkat urbanisasi di Indonesia berturut-turut sebesar 17 persen, 22 persen, 31 persen dan 35 persen. Ada kecenderungan bahwa tingkat pertumbuhan penduduk daerah perkotaan lebih besar daripada pertumbuhan penduduk perdesaan, dimana fenomena ini telah terjadi di banyak negara berkembang (Bandiyono, 1986).

Migrasi ke kota metropolitan berkaitan erat dengan faktor pendorong, seperti keterbatasan lahan dan kesempatan kerja di perdesaan. Hugo (1983: 7) mengatakan, seperti terjadi di banyak negara ketiga, Indonesia telah mengalami kenaikan mobilitas perorangan dalam spektrum kependudukan yang luas. Perubahan tersebut telah difasilitasi oleh revolusi dalam pengadaan

transportasi publik, terutama transport 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. Gemerlapnya kehidupan kota yang selalu ditayangkan oleh media elektronik telah menjadi masukan yang sekaligus merupakan magnet bagi calon migran/*potential migrants* di daerah perdesaan dalam pengambilan keputusan untuk bermigrasi ke kota.

Migrasi penduduk desa-kota secara garis besar dapat dibedakan antara mereka yang pindah secara permanen maupun yang sifatnya non-permanen. Di China migrasi non-permanen lebih dikenal dengan "*temporary movement*" atau secara resmi sebagai "*floating population*" atau *liudong renkou* (Wu, 2002: 91). Salah satu bentuk mobilitas non-permanen adalah mobilitas sirkuler. Sebab terjadinya sirkulasi yang dikemukakan oleh Mitchell pada tahun 1961 (dikutip dari Mantra dan Molo, 1985) adalah didasarkan pada keterikatan migran terhadap dua kutub yaitu daerah perdesaan dan perkotaan atau daerah di mana ia bekerja. Dari hasil penelitian Mantra dan Molo (1985) dapat diketahui bahwa separuh migran sirkuler berasal dari keluarga petani yang memiliki lahan kurang dari 0,25 hektar. Migran sirkuler sebagian besar adalah laki-laki dimana 83 persen berumur 15-34 tahun dan berpendidikan sangat rendah. Para pelaku migrasi sirkuler ini cenderung hanya tinggal untuk sementara di kota, meskipun mereka sudah memiliki pekerjaan dan pendapatan cukup baik. Fenomena ini telah dikemukakan oleh Costello dkk 1987: 116). Perolehan pendapatan dari hasil bekerja/usaha di kota cenderung dibelanjakan di daerah asalnya, antara lain untuk biaya hidup sehari-hari keluarga yang ditinggalkan di desa, biaya pendidikan anak, membangun rumah atau diinvestasikan pada usaha produktif (membeli tanah/ lahan pertanian, ternak).

2.2. Dampak Migrasi Desa-Kota

Di negara sedang berkembang seperti Indonesia, urbanisasi kadang-kadang justru dapat menjadi alternatif terbaik dalam membantu proses pembangunan di daerah perdesaan. Hal ini tentu saja tergantung dari rencana migran di masa yang akan datang (Yeremias, 1988). Dampak langsung antara lain dapat dilihat dari orientasi tentang remitan yang cenderung dikirim kepada keluarga yang ada di desa, karena mereka sering pulang dan selalu menjaga hubungan. Jellinek (1978), misalnya dalam studinya lebih dari 200 pedagang keliling di Jakarta mengirim setengah pendapatannya ke desa asal. Hugo (1983: 40) menyimpulkan bahwa remitan dari migran non-permanen cenderung lebih besar, bukan hanya dalam nilai absolut tetapi juga dalam hal nilai relatif dari jumlah pendapatan, baik dari pelaku migrasi maupun keluarga di daerah asal.

Di sisi lain, migrasi desa-kota memunculkan dampak negatif bagi daerah tujuan. Dalam kaitan ini Rames (1979: 31) menyatakan sebagai berikut: "Pertambahan penduduk yang sangat cepat telah menimbulkan permasalahan penyediaan pangan, pekerjaan dan tempat tinggal. Lebih lanjut, masalah tempat tinggal di daerah perkotaan telah diperburuk oleh peningkatan arus migrasi masuk (*in-migrant*) asal daerah perdesaan. Peningkatan penduduk kota, khususnya pada lapisan masyarakat berpendapatan rendah, bersama-sama dengan peningkatan bahan bangunan rumah dan peningkatan harga tanah, telah menciptakan kesenjangan yang besar dalam masyarakat kota yang direfleksikan oleh keberadaan permukiman kumuh (*slums*) dan hunian liar (*squatters*), bangunan rumah yang sangat padat dan semrawut".

Migran masuk ke kota dalam jumlah besar yang berasal dari lapisan menengah-bawah cenderung menimbulkan masalah kemiskinan di daerah perkotaan, antara lain dicerminkan oleh keberadaan permukiman kumuh. Young (1983:11) menyatakan bahwa salah satu dampak urbanisasi yang sangat cepat di Asia adalah meluasnya kemiskinan kota dan meningkatnya jumlah tunawisma di perkotaan yang memiliki keterbatasan akses terhadap pelayanan dasar publik.

Dampak migrasi tergantung pada arus migrasi, lama tinggal di daerah tujuan dan selektivitas migran. Kendati dampak migrasi adalah kompleks, karena telah dapat diantisipasi adanya proses peningkatan migrasi desa-kota, maka Hugo (1985) telah mengidentifikasi dampak negatif migrasi desa-kota sebagai berikut:

| <i>Daerah perdesaan</i> | <i>Daerah perkotaan</i> |
|--|---|
| Berkurangnya angkatan kerja | Tekanan terhadap pelayanan |
| Tingginya rasio ketergantungan | Tekanan terhadap kesempatan kerja dan pendidikan |
| Pisahny pasangan suami-istri, menimbulkan kenaikan perceraian dan perubahan peran wanita | Kurangnya partner potensial untuk kawin sehingga timbul kesepian |
| - | Menaikkan tingkat fertilitas |
| Beban wanita menjadi bertambah | Jumlah anggota keluarga menjadi besar sehingga muncul masalah perumahan |
| Kesulitan/kekurangan buruh | - |
| Hilangnya wiraswasta sehingga mengurangi kesempatan kerja | Upah tetap bertahan rendah |
| Berkurangnya tenaga kerja yang berkualitas baik | Tenaga terampil kurang memperoleh kesempatan |
| Dalam jangka panjang bisa terjadi stagnasi ekonomi setempat | Pengangguran bertambah |
| Melemahnya ikatan keluarga | Perpecahan dalam sistem keluarga |
| Perceraian naik | - |
| Pelayanan lebih "urban bias" | Tekanan terhadap prasarana angkutan air, kesehatan ,dsb |
| - | Tekanan terhadap kebutuhan perumahan |

Sejalan dengan dampak yang diakibatkan oleh konsentrasinya '*urban proletariat*' di daerah perkotaan, diilustrasikan oleh Gavin Jones yang dikutip dalam Tirtosudarmo (1986) sebagai berikut :

“ Dari sudut pandang pemerhati kemiskinan, penduduk miskin dapat diibaratkan sebagai penyakit kepala. Banyak diantara mereka yang tinggal di kota secara ilegal, karena mereka tidak memiliki kartu identitas yang berlaku untuk daerah kota. Banyak diantara mereka yang tinggal/ bermukim di kawasan yang terlarang untuk dihuni, karena kawasan tersebut rawan banjir atau diperuntukkan kepentingan publik lainnya. Mereka juga menempati kawasan yang membahayakan, seperti pinggir rel kereta api dan bantaran kali. Banyak dari kelompok ini yang bekerja di lapangan kerja yang justru oleh para pembuat kebijakan dan pemerintah merupakan sektor pekerjaan yang diabaikan, seperti tukang becak, pedagang kaki lima, pekerja seks komersial, pengemis dan pemulung. Bahkan, penduduk miskin ini sering dianggap sebagai sebuah ancaman bagi kelompok '*elite*' di kota, diindikasikan oleh pengusuran terhadap hunian liar, walaupun ini dilakukan untuk kepentingan program pembangunan, seperti pelebaran jalan”.

Disamping berkontribusi negatif terhadap kondisi di lingkungan permukiman kumuh, kedatangan migran dari lapisan bawah juga meningkatkan kegiatan ekonomi di sektor informal yang umumnya dianggap tidak memberikan kontribusi terhadap perekonomian kota. Meskipun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi pada sektor informal mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak, termasuk tenaga kerja migran (Yeremias, 1968). McGee (1982) melihat adanya hubungan yang saling menguntungkan antara mode produksi nonkapitalis yang masuk sektor informal, dengan mode produksi kapitalis daerah perkotaan. Mekanisme yang terjadi adalah bahwa usaha kecil nonkapitalis tetap terjaga kelangsungannya karena merupakan bagian dari mode produksi kapitalis. Usaha kecil dalam mode produksi nonkapitalis tersebut dapat bertahan karena dapat melayani barang dan jasa untuk penduduk berpenghasilan rendah. Terkait dengan persoalan tersebut, aspirasi dari kebanyakan migran yang bekerja pada sektor tradisional di kota menganggap bahwa sektor tersebut bukan cara/batu loncatan untuk masuk sektor modern tetapi justru sebagai tujuan utama (Temple, 1974; Chandury, 1978). Di daerah perkotaan mereka yang bekerja pada sektor tradisional (informal) pada umumnya berproduksi dan hidup dalam kondisi subsisten. Dalam hubungan ini Gerry (1977) yang dikutip dari McGee (1982) mengemukakan adanya fungsi pembagian

angkatan kerja dalam pasar kerja yang berkaitan dengan tipe mobilitas penduduk, seperti pada matrik berikut.

| <i>Fungsi angkatan kerja</i> | <i>Tipe mobilitas</i> |
|--|------------------------------|
| A. Pekerja dalam mode kapitalis, sektor formal | Permanen |
| B. Pekerja lepas dalam mode produksi | Musiman, Sirkuler |
| C. Tenaga yang terlatih dalam mode produksi kapitalis, sektor informal | Permanen, Sirkulasi, Musiman |
| D. Pencari kerja | Sirkulasi |

Evers dan Korff (2002), menyatakan bahwa jenis produksi subsisten ini biasanya dijalankan oleh penghuni daerah kumuh di kota-kota besar. Kendati kegiatan mengurus rumah tangga, terutama pekerjaan ibu rumah tangga, merupakan salah satu bentuk terpenting produksi subsisten, tetapi jika hanya berpatokan pada kegiatan ini tentu tidak memadai. Di negara berkembang, pekerjaan reparasi alat, menggali sumur, membangun rumah, berjualan, dan sejenisnya adalah pekerjaan pelengkap yang sangat penting peranannya bagi ekonomi subsisten kota. Ada beberapa tipe jalinan antara sektor formal (F) dan sektor informal (I) serta sektor subsisten (S) :

1. Tipe F (Sektor Formal), dimana yang paling dominan adalah penghasilan pekerja yang bergaji, sumbangan produksi subsisten tidak begitu penting, dan tidak ada penghasilan tambahan dari sektor informal.
2. Tipe FS (Sektor Formal-Subsisten), dimana yang paling penting perannya adalah pendapatan tenaga kerja bayaran yang bekerja di sektor formal, dan konsumsi dipenuhi dengan produksi subsisten.
3. Tipe FIS (Sektor Formal, Informal dan Subsisten): tingkat jalinan ketiga sektor sangat tinggi dan sama penting.
4. Tipe FI (Sektor Formal dan Informal) dicirikan oleh penghasilan tenaga bayaran yang bekerja di sektor formal dan kegiatan-kegiatan di sektor informal sama pentingnya, sedangkan produksi subsisten tidak signifikan. Sama dengan tipe F, pendapatan dan belanja rumah tangga pada umumnya dilakukan lewat pasar.
5. Tipe IS (Sektor Informal dan Subsisten), dimana sumber pendapatan utama adalah sektor informal tetapi berhubungan dengan produksi subsisten. Pendapatan tenaga kerja bayaran dari sektor formal hanya bersifat sporadis.

Karena tingkat pendidikan yang baik merupakan syarat untuk bekerja di sektor formal, maka rumah tangga yang memiliki tingkat pendidikan yang lebih baik berpeluang memiliki kombinasi tipe F dan tipe FI dan memperoleh penghasilan yang lebih tinggi.

2.3. Permukiman Kumuh

Kota-kota besar di Indonesia cenderung semakin sarat dengan beban permasalahan perkotaan. Pertambahan penduduk alami maupun karena migrasi penduduk yang terus mengalir dari daerah-daerah di sekitar kota besar menjadi salah satu beban bagi pemerintah kota untuk mengakomodasi kebutuhan dasar hidupnya. Kebutuhan akan permukiman dan perumahan serta fasilitas-fasilitas publik yang jauh dari memadai menjadi permasalahan yang cukup serius dirasakan oleh kota-kota besar. Akibatnya, muncul berbagai permukiman kumuh yang menjadikan pemandangan kota kurang indah karena terkesan asal-asalan dan tidak tertata rapi.

2.3.1. Pengertian Permukiman Kumuh

Kota pada awalnya berupa permukiman dengan skala kecil, kemudian mengalami perkembangan sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk, perubahan sosio-ekonomi dan budaya serta interaksinya dengan kota-kota lain dan daerah sekitarnya. Namun yang terjadi dengan kota-kota di Indonesia adalah bahwa pertambahan penduduk tidak diimbangi dengan pembangunan sarana prasarana kota dan peningkatan pelayanan perkotaan. Bahkan yang terjadi justru sebagian kawasan perkotaan mengalami degradasi lingkungan yang berpotensi menciptakan permukiman kumuh. Sebagian penghuni kota berprinsip bahwa perumahannya bukan merupakan hal yang pokok tapi hanya sekedar sebagai alat mencari penghasilan yang sebesar-besarnya. Dengan demikian prinsip mereka harus hemat dalam arti sangat luas, yaitu hemat mendapatkan lahan, pembiayaan pembangunan, pengoperasian dan pemeliharaan, termasuk mendapatkan bahan dan sistem strukturnya (Sobirin, 2001: 41). Akibatnya, muncul permukiman kumuh⁵ di beberapa wilayah kota yang merupakan hal yang tidak dapat dihindari, yaitu tidak direncanakan oleh pemerintah tetapi tumbuh sebagai proses alamiah (*spontaneous settlement*).

Dalam berbagai literatur dapat dilihat berbagai kriteria untuk menentukan kekumuhan atau tidaknya suatu kawasan permukiman. Menurut studi yang dilakukan oleh Program Pasca Sarjana Jurusan Arsitektur, Institut Teknologi Sepuluh November, Surabaya (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:8-9), untuk

⁵ Ciri-ciri yang umumnya ditemukan dari permukiman kumuh itu adalah: (a). penduduknya sangat padat antara 250 - 400 jiwa/ ha; (b). jalan-jalan sempit tidak dapat dilalui oleh kendaraan roda empat; (c). fasilitas drainase sangat tidak memadai; (d). fasilitas pembuangan air kotor/ tinja sangat minim sekali; (e). fasilitas penyediaan air bersih sangat minim; (f). tata bangunan sangat tidak teratur dan bangunan-bangunan pada umumnya tidak permanen; (g). kawasan ini sangat rawan terhadap penularan penyakit; (h). pemilikan hak terhadap lahan sering tidak legal (Sinulingga, 1999:212-213).

menentukan kekumuhan suatu kawasan, dapat ditinjau dari empat aspek, yaitu (1). kondisi bangunan atau rumah; (2). ketersediaan prasarana dasar dan lingkungan; (3). kerentanan status penduduk dan; (4). berdasarkan aspek pendukung, seperti tidak tersedianya lapangan kerja yang memadai, kurangnya tingkat partisipasi masyarakat pada kegiatan sosial dan dapat dikatakan hampir tidak ada 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*.

Berbeda dengan studi yang dilakukan oleh Program Pasca Sarjana Jurusan Arsitektur tersebut, Laboratorium Permukiman, Jurusan Arsitektur ITS, Surabaya (Rudiyantono, 2000:8), hanya menentukan dua standar permukiman kumuh yaitu *sangat kumuh* dan *kumuh* dengan hanya mendasarkan pada kriteria-kriteria 'fisik', yaitu (1), ditinjau dari keadaan kondisi rumahnya, yang antara lain dilihat dari struktur rumahnya, pemisahan fungsi ruang, kepadatan hunian/rumah dan bangunan, tatanan bangunan; (2), 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.

Johan Silas, seorang pakar dalam bidang arsitektur dan permukiman kumuh (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:8), menjelaskan bahwasanya kriteria pokok untuk menentukan permukiman kumuh/marjinal adalah: bila 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.

Dalam beberapa literatur secara eksplisit dibedakan antara hunian kumuh (*slums*) dan hunian liar (*squatters*). Aspek legalitas merupakan kriteria pokok untuk membedakan antara hunian kumuh dan hunian liar tersebut. Apabila dalam hunian kumuh, ditandai dengan mutu bangunan yang rendah, tidak teratur, tidak adanya/terbatasnya dan buruknya sarana fasilitas umum, maka dalam hunian liar tidak selalu harus memiliki ciri-ciri kumuh. Dikatakan hunian liar karena hunian tersebut didirikan tanpa izin padahal berada di atas lahan milik pihak lain. Sebaliknya hunian kumuh memiliki status kawasan legal, tapi kondisinya kumuh. Namun demikian, hasil penelitian

ini menunjukkan bahwa di dalam kawasan permukiman kumuh itu sendiri banyak ditemukan tempat hunian yang statusnya ilegal karena bangunan didirikan di atas tanah milik pemerintah. Umumnya hunian liar berlokasi di ruang-ruang terbuka seperti di bantaran sungai, di bawah jembatan, pinggir rel kereta api dan taman-taman. Sementara 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 tingkat kekumuhan suatu permukiman, penelitian ini memfokuskan kajian dari dua aspek yaitu fisik dan non fisik. Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, ternyata tidak ada perbedaan yang signifikan sehubungan dengan keadaan fisik dan non fisik di antara hunian kumuh dan hunian liar. Oleh karena itu dalam pembahasan antara hunian kumuh dan liar tidak dibedakan secara eksplisit. Diprediksi bahwa permukiman kumuh akan meningkat dua kali lipat dalam kurun waktu 25 tahun dan hal ini bukan merupakan pertanda yang baik. Apabila permasalahan ini tidak diantisipasi secara cepat dan tepat, akibatnya tidak hanya berdampak buruk pada warga penghuni tetapi juga pembangunan pada umumnya.

2.3.2. Program-Program Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh

Untuk menata permukiman kota menjadi lebih teratur, rapi dan indah, dan sehat telah diupayakan berbagai program penataan lingkungan dan permukiman kumuh di berbagai kota di Indonesia. Berbagai program dengan berbagai istilah telah diimplementasikan di permukiman dengan tujuan yang sama yaitu untuk membuat permukiman menjadi semakin tertata dan dilengkapi sarana prasarana dasar kota. Program perbaikan lingkungan perkampungan atau yang sering dikenal dengan *Kampung Improvement Program* (KIP) telah lama diupayakan. Hingga saat ini program tersebut masih tetap dilakukan dengan berbagai penyesuaian seiring dengan perkembangan masyarakat perkotaan dan permukimannya.

Program perbaikan kampung di Indonesia, pertama kali dilakukan pada tahun 1923 di kota Surabaya. Dengan demikian, KIP sudah dilakukan pada waktu zaman pemerintahan Belanda di Indonesia. Namun demikian terdapat perbedaan yang mendasar antara KIP pada zaman pemerintahan Belanda dan KIP pada saat setelah kemerdekaan. Pada zaman Belanda, KIP dilaksanakan untuk menanggapi politik etis yang dilakukan oleh kaum oposisi di Parlemen Belanda. Tujuan lain adalah untuk melindungi penduduk warga

Eropa yang umumnya tinggal di dekat kampung dari bahaya epidemi. Jadi pada dasarnya, program ini hanya menangani aspek sanitasi kampung. Sedangkan program perbaikan lingkungan yang saat sekarang ini dilaksanakan lebih menekankan pada pembangunan yang menyeluruh bagi penduduk, khususnya penduduk miskin. Pembangunan dalam hal ini mempunyai arti membangun lingkungan fisik dan sekaligus manusianya (Silas, 1996: 8-9)

Pada awalnya program perbaikan lingkungan lebih memfokuskan pada perbaikan sanitasi perkampungan. Pada tahun 1924, dua kota besar, yaitu Surabaya dan Semarang telah mengimplementasikan program perbaikan kampung. Setelah kemerdekaan, yakni pada tahun 1968-1969 diperkenalkan kembali model perbaikan kampung seperti pada waktu zaman Belanda. Hanya saja, program perbaikan kampung ini telah disesuaikan dengan perkembangan yang ada. Pada tahun ini, KIP dilaksanakan di Kota Jakarta dan Surabaya, khususnya melalui kegiatan pembangunan perkotaan lebih dekat kepada masyarakat kurang mampu. 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).

Kampung Improvement Program dirancang untuk mengembangkan perkampungan yang kurang terencana dengan baik dan tidak memiliki infrastruktur dan fasilitas perkotaan. Oleh sebab itu, dalam program ini lebih menitikberatkan pada perbaikan sanitasi lingkungan dengan membenahi jalan, saluran air, pembuangan sampah, akses air bersih. Pada awalnya, program ini juga termasuk perbaikan rumah tinggal. Namun, dalam pelaksanaan selanjutnya, program ini tidak termasuk perbaikan rumah tinggal. Diharapkan perbaikan rumah tinggal dilakukan sendiri oleh pemilik rumah. Karena program perbaikan kampung dilakukan di permukiman kumuh, sasaran dari program ini adalah penduduk kurang mampu.⁶

Keberhasilan program perbaikan kampung di beberapa kota tersebut mendorong pemerintah untuk menjadikan KIP sebagai program nasional untuk perbaikan permukiman perkotaan di berbagai wilayah di Indonesia yang dilakukan sejak pertengahan tahun 1970-an. Hingga tahun 1993 KIP telah dapat membenahi lebih dari 85.000 Ha daerah kumuh, membantu sekitar 35 juta orang di hampir 2000 lokasi yang terdapat di berbagai daerah

⁶ Lihat *A Place to live, More Effective Low-Cost Housing in Asia*.

perkotaan. Selanjutnya sejak tahun 1994, program ini terus dilaksanakan namun peranan pemerintah semakin berkurang dan lebih banyak melibatkan inisiatif dan partisipasi masyarakat. Di beberapa kota, KIP terintegrasi di dalam Proyek Pembangunan Perkotaan dan Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT), dalam hal ini penanganannya diambil alih oleh pemerintah daerah dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah.

P3KT merupakan suatu program untuk menunjang keberhasilan penataan permukiman perkotaan yaitu dengan membangun berbagai prasarana perkotaan. Program ini sudah ditetapkan dalam Repelita V sebagai salah satu kebijakan dalam bidang pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan prasarana kota. Program ini mempunyai skala yang lebih besar yaitu tingkat kota/kabupaten. Hal ini berbeda dengan KIP yang skalanya hanya pada tingkat lingkungan permukiman. Adapun komponen dari P3KT meliputi 1) perencanaan perkotaan, 2) air bersih 3) drainase, 4) air limbah, 5) persampahan, 6) pengendalian banjir, 7) perumahan, 8) perbaikan kampung, 9) perbaikan prasarana kawasan pasar, 10) rumah sewa, 11) perumahan kota, 12) pembangunan kota baru, 13) jalan kota (Rukmana, 1993)

Selanjutnya, perbaikan lingkungan kumuh perkotaan terus diupayakan dengan melaksanakan berbagai program lainnya. Pada bulan Oktober 2001 di Surabaya, Wakil Presiden RI telah mencanangkan Program Penanganan Penataan dan Rehabilitasi Permukiman Kumuh sebagai program nasional. Telah dicanangkan pula Gerakan Nasional Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh 2010 (Genta Kumuh 2010). Adapun sasaran dari program ini adalah mengupayakan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan yaitu dengan meningkatkan kualitas lingkungan permukiman di wilayah kumuh. Pada tahun 2001, program ini dilaksanakan di 30 daerah kumuh berat yang tersebar di 30 provinsi di Indonesia. Dengan dilaksanakan program ini telah dapat menangani 258.000 penduduk miskin di perkotaan dan 243 Ha perbaikan lingkungan perumahan dan permukiman. Dengan telah dicanangkannya gerakan ini diharapkan dapat membantu sekitar 13,2 juta kepala keluarga yang masih tinggal di permukiman kumuh. Dengan program ini nantinya secara bertahap penduduk dapat menempati rumah yang layak dan terjangkau di lingkungan permukiman yang lebih sehat dalam mewujudkan masyarakat yang mandiri.

Pada tahun 2001 juga sudah diupayakan program perbaikan permukiman lainnya untuk dapat menanggulangi berbagai permasalahan di permukiman liar (*squatters*). Program Pemberdayaan Masyarakat Squatters (PPMS), merupakan program bantuan dari pemerintah Jepang dimana lebih

menitikberatkan kepada upaya meningkatkan kualitas dan taraf hidup masyarakat. Diharapkan mereka dapat memiliki dan tinggal di rumah sendiri tentunya di lingkungan permukiman yang lebih layak dan di tempat yang diperuntukkan bagi permukiman dan rumah tinggal. Dengan demikian keberadaan masyarakat ini dapat diakui oleh pemerintah dan masyarakat lainnya. Bantuan ini langsung diberikan kepada kelompok masyarakat dengan pendekatan yang bertumpu pada aspirasi masyarakat. Program dengan alokasi anggaran sebesar Rp 18 miliar dilaksanakan sejak bulan Agustus 2001 hingga bulan Juli 2003 di 30 kelurahan yang tersebar di beberapa kota besar seperti Jakarta, Bekasi, Bogor, Tangerang, Serang, dan Cirebon.

Dalam upaya perbaikan permukiman kumuh, pada tahun 2002 Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah telah melaksanakan Program Pembangunan Bidang Perumahan dan Permukiman. Usaha yang dilakukan adalah dengan meningkatkan kualitas perumahan dan permukiman di wilayah permukiman kumuh di kawasan permukiman liar serta penataan lingkungan kumuh yang terdapat di daerah perkotaan. Pada tahun yang sama, pemerintah melalui Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah menyusun Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNPP) tahun 2002-2010. Hal ini merupakan bagian dari upaya pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan yang mengutamakan strategi pemberdayaan dan pemampuan.

Program Penataan Permukiman di Kota Surabaya adalah yang pertama kali dilakukan di Indonesia. Selanjutnya, ketika KIP kembali dilaksanakan di Surabaya pada tahun 1970-an, program ini dikenal dengan proyek perbaikan kampung WR Supratman dimana hal yang sama dilakukan di Jakarta yang dikenal dengan proyek perbaikan kampung MH Thamrin. Program yang dinilai cukup berhasil untuk menata lingkungan kumuh di Surabaya terus dikembangkan hingga saat ini. Bahkan beberapa negara telah mengadopsi program ini dengan pola dasar KIP untuk menata lingkungan permukiman. India termasuk salah satu negara yang memilih program ini, karena dapat melibatkan masyarakat secara nyata. Program ini juga berhasil menjangkau masyarakat yang kurang mampu sebagai sasaran dan masyarakat dapat memanfaatkannya. KIP WR Supratman selain berhasil dalam memperbaiki lingkungan permukiman, berhasil pula dalam melestarikan sejarah, gaya hidup dan kekhasan budaya masyarakat (Silas, 1996: 47-48). Keberhasilan KIP di Surabaya telah berhasil mendapatkan penghargaan dan pengakuan dunia. Penghargaan Adipura diberikan karena keberhasilan masyarakat Surabaya yang terlibat dalam meningkatkan mutu lingkungan secara utuh dan intensif. *The UNEP Award* diperoleh Pemda Surabaya, karena Surabaya berhasil dalam program pembinaan kampung. Sebelumnya Surabaya juga

pernah mendapatkan *The Aga Khan Award for Architecture* karena keberhasilan dalam melibatkan penduduk dalam membina permukiman penduduk serta meningkatkan harkat martabat penduduk. Penghargaan lainnya adalah UNCED Local Government Honour Programme. Pengakuan akan keberhasilan ini diakui oleh berbagai lembaga internasional. UNCRD menjadikan KIP sebagai model untuk disebarakan ke kota-kota di Asia (Silas, 1996). Keberhasilan KIP ini juga sebagai dasar untuk membenahi 100 juta orang yang masih tinggal di permukiman kumuh melalui program City Alliance yang disponsori oleh Bank Dunia/UNCHS dan program CoBILD UNDP/UNCHS yang dilaksanakan oleh Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah di seluruh ibukota Propinsi Indonesia (Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan ITS, 2003).

Keberhasilan KIP ini terus dikembangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam upaya untuk memperbaiki permukiman kota. Belajar dari pengalaman menangani perbaikan kampung sebelumnya, pada tahun 1998 telah dikembangkan KIP Komprehensif, program perbaikan kampung yang merupakan pengembangan dari *KIP Urban II* dan *KIP Urban III*. Program ini pada awalnya dilakukan di 15 lokasi kampung, kemudian pada tahun 2001 dilaksanakan di 4 lokasi kampung. Selanjutnya pada tahun 2002 dilakukan di 6 lokasi kampung, sedangkan pada tahun 2003 pada tahap pertama dilaksanakan di 8 lokasi kampung dan tahap kedua dilakukan di 12 lokasi kampung.

Pada dasarnya program ini memadukan antara pembangunan di bidang fisik lingkungan permukiman dan pembangunan di bidang sosial ekonomi masyarakat melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat. Program pembangunan ini menekankan pada keterlibatan masyarakat secara langsung, partisipasi masyarakat sangat menentukan keberhasilan program ini. Secara rinci tujuan dari program ini adalah sebagai berikut

1. Meningkatkan kualitas lingkungan permukiman kampung melalui upaya penanganan terpadu baik aspek fisik, sarana dan prasarana, serta kondisi sosial ekonomi masyarakatnya
2. Pemberdayaan warga untuk menumbuhkan inisiatif, kreatifitas dan jiwa kemandirian dalam pelaksanaan program-program pembangunan di lingkungan tempat tinggalnya
3. Mengembangkan peluang usaha dalam rangka menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi warga kampung sebagai sumber kekuatan yang dapat menunjang perekonomian warga.

Sasaran dari program ini sama dengan program perbaikan kampung sebelumnya yaitu para penduduk kampung yang tergolong kurang mampu. Dalam pelaksanaan kegiatan, karena merupakan kegiatan yang melibatkan warga secara langsung dengan sendirinya harus dilakukan atas inisiatif dan aspirasi warga. Pendekatan dari bawah ini diawali dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan pelaksanaan pembangunan. Adapun komponen KIP Komprehensif yang akan diimplementasikan meliputi perbaikan sarana dan prasarana lingkungan serta penghijauan; pengembangan masyarakat/sumberdaya manusia; pengembangan usaha kecil menengah; dan perbaikan rumah. Untuk melaksanakan kegiatan ini menggunakan anggaran Pemerintah Kota Surabaya yang bersumber pada APBD. Dana ini akan dibagikan ke setiap kampung yang menjadi sasaran KIP Komprehensif yang dikelola oleh Yayasan Kampung dan Koperasi Serba Usaha. Dana yang diberikan merupakan dana hibah (maksimal 30 persen) dan dana pinjaman bergulir (minimal 70 persen). Dana hibah dapat dimanfaatkan warga tanpa harus mengembalikan yang digunakan untuk kegiatan yang dimanfaatkan secara umum oleh masyarakat seperti misalnya perbaikan fisik lingkungan. Dana pinjaman bergulir merupakan pinjaman lunak yang harus dikembalikan kepada koperasi dan dapat digulirkan kepada warga lainnya. Kegiatan yang didanai oleh pinjaman bergulir merupakan kegiatan yang memberikan manfaat bagi warga secara perseorangan, selain bisa digunakan untuk perbaikan rumah juga dapat digunakan untuk meningkatkan usaha ekonomi keluarga.⁷ Pada tahun 2004 Pemerintah Kota Surabaya telah mengalokasikan dana sebesar Rp 3,5 miliar untuk perbaikan permukiman kumuh melalui KIP Komprehensif. Setiap kampung mendapatkan dana sebesar Rp 270 juta. Angka ini lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2003. Sampai dengan tahun 2003 telah 33 kampung diperbaiki melalui KIP Komprehensif (Suara Pembaharuan, 2004).

Pelaksanaan KIP Komprehensif dilaksanakan dengan asas Tridaya. Pertama, daya manusia, yaitu pengembangan sumber daya manusia. Kedua, daya usaha melalui pengembangan usaha kecil menengah. Ketiga, daya lingkungan yaitu peningkatan kondisi fisik lingkungan. Selanjutnya, pelaksanaan KIP Komprehensif sejak tahun 2003 dilakukan dengan asas Tri Daya Plus, yang pada dasarnya sama dengan asas sebelumnya hanya saja program yang dikembangkan di tiap kampung tersebut terintegrasi di dalam sistem pembangunan kota.

Selain program-program penataan lingkungan perkotaan tersebut di atas, Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 2002 melakukan program kegiatan

⁷ Untuk lebih jelasnya mengenai KIP Komprehensif bisa dilihat dalam Laporan Akhir Pendampingan Masyarakat untuk Sosialisasi KIP Komprehensif (KIP-K), Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan ITS Sepuluh Nopember Surabaya. Selain itu juga lihat <http://www.mukimits.com/kip.htm>

Pembenahan Lingkungan Perkampungan (PLP). Tujuan program ini untuk meningkatkan kondisi fisik lingkungan perumahan/permukiman dengan menitikberatkan pada partisipasi masyarakat. Pendekatan kegiatan ini dari bawah atau *bottom up*, dengan mengutamakan inisiatif dan aspirasi masyarakat. Masyarakat dituntut untuk aktif dalam membenahi lingkungannya sendiri, termasuk didalamnya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan lingkungan itu sendiri. Dalam hal ini untuk mengatasi permasalahan permukiman khususnya kawasan kumuh yang dihuni oleh penduduk yang kondisi ekonominya relatif rendah atau miskin.

Dalam program ini juga terdapat proses pembelajaran kepada aparat kecamatan dan masyarakat agar dapat melaksanakan pembangunan di wilayahnya secara mandiri. Pada pelaksanaan program ini dilakukan di 31 kecamatan yang tersebar di kota Surabaya, 17 kecamatan diantaranya mendapat pendampingan dari Tim Pendamping ITS. Untuk kelancaran program pada awalnya telah dibentuk organisasi masyarakat oleh masyarakat itu sendiri. Organisasi masyarakat yang dimaksud adalah Tim Pelaksana Kegiatan Kecamatan (TPKK) yang mempunyai tugas sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas dari seluruh kegiatan proyek yang dilakukan. Tim ini bersama tim pendamping mengadakan musyawarah dengan masyarakat, merencanakan proyek yang akan diusulkan termasuk penggalan dana dari masyarakat selain dana dari pemerintah. Respon masyarakat terhadap kegiatan ini cukup baik, masyarakat peduli pada pembangunan di wilayahnya. Namun dalam mengusulkan jenis kegiatan masih terdapat ketidaksesuaian dengan kebutuhan riil masyarakat. Pada umumnya TPKK belum mampu melakukan survei dan membuat perencanaan secara mandiri. Tim pendamping lebih banyak berperan sebagai pelaksana. Namun dalam melaksanakan kegiatan fisik TPKK sudah dapat melaksanakannya sendiri, demikian pula dalam pengawasan (Badan Perencana Pembangunan Pemerintah Kota Surabaya, 2002 dan 2003).

Disamping berbagai program penataan lingkungan, kepedulian pemerintah kota terhadap pembangunan permukiman dan perumahan khususnya bagi masyarakat yang kurang mampu cukup tinggi. Pembangunan rumah susun atau rumah susun sewa merupakan bukti dan hasil kerja nyata Pemerintah Kota Surabaya untuk menyediakan rumah bagi warganya. Wawancara dengan salah satu narasumber di Kimpraswil menjelaskan sudah banyak pembangunan rumah susun di Surabaya, disamping itu juga pembangunan rumah susun sewa. Biaya sewa rumah susun pun bervariasi dan cukup bisa terjangkau oleh masyarakat menengah ke bawah.

“...Ada program pembangunan rumah susun sewa untuk siapa saja yang bisa membayar. Daripada beli rumah, lebih

baik menyewa tipe 18. Ataupun dia yang tinggal di Surabaya, tapi belum punya tempat tinggal karena pengantin baru misalnya. Sebenarnya banyak rumah susun di Surabaya, ada di Penjaringan Sari, Urip Sumoharjo, Dupak, Malangerto, Menanggal (ini bukan disewakan tapi dijual), Penjaringan Sari Lama, Dupak Bangun Rejo, Watu Gunung. Nah, kalau yang di Penjaringan Sari itu ada yang lama ada yang baru. Mereka sebetulnya mampu menyewa rumah susun dengan harga 60 – 80 ribu per bulan. Yang akan dibangun itu rumah susun Malangerto, Penjaringan Sari, Wonorejo. Mulai sewanya 170 ribu ke atas, karena untuk golongan yang lebih banyak pendapatannya, dan untuk kalangan non permanen. Yang tinggal di rumah susun kebanyakan belum terbiasa tinggal di rumah susun. Kalau harga sewa murah itu masih Perda lama. Kalau Perda baru itu minimal 60 ribu. Sebulan 20 ribu, paling listrik berapa, padahal penghasilannya lebih dari itu. Tapi banyak juga yang nyewa bedheng-bedheng, rumah yang disewa sebulan 10 ribu”.

Pembangunan rumah susun pada tahun 2003 di Penjaringan Sari misalnya diutamakan bagi penduduk di stren kali Surabaya. Selama ini permukiman di sepanjang stren kali sudah dibenahi dan ditata agar tidak terlihat kumuh. Banyak bangunan yang dibongkar sesuai dengan peraturan pemerintah daerah yang berlaku maupun berdasarkan Keputusan Menteri, karena bangunan di sepanjang pinggir sungai tidak mengikuti peraturan. Menurut rencana, warga yang dibongkar rumahnya tersebut akan ditampung di rumah susun Penjaringan Sari, tentunya dengan harga sewa yang terjangkau. Untuk tahun 2004 ini akan dibangun pula rumah susun di Wonorejo yang berlokasi dekat dengan sungai. Adapun target dari perumahan ini lebih ditujukan bagi masyarakat yang berpenghasilan Rp 500.000 ke bawah. Departemen Kimpraswil sendiri melalui Propinsi Jatim telah membantu pembangunan rumah susun di Urip Sumoharjo.

Sementara itu, penataan permukiman kumuh di daerah penelitian tidak dilakukan di lokasi hunian liar, karena sesuai dengan peraturan pemerintah, hanya lokasi hunian kumuh yang berstatus legal yang mendapat program penataan lingkungan kumuh. Di Kelurahan Gading, penataan hunian kumuh belum dilakukan secara menyeluruh. Di beberapa wilayah RW sudah dilaksanakan program penataan lingkungan permukiman kumuh, namun belum semua wilayah kumuh tersentuh program ini, terutama program perbaikan kampung KIP Komprehensif. Di wilayah RW 10 yang sebagian permukimannya merupakan daerah kumuh telah beberapa kali melaksanakan program perbaikan kampung. Lingkungan RW 10 sudah pernah mendapatkan

KIP Komprehensif sebanyak dua kali. Pertama kali pada tahun 2003 program perbaikan kampung ini melaksanakan kegiatan pembuatan gorong-gorong dan penyodetan air dari sungai besar untuk mencegah banjir. Kedua, pada tahun 2004 mendapat bantuan untuk pembuatan jalan, tetapi karena keterbatasan dana program, maka warga ikut berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan tersebut. Tampaknya warga sudah menyadari bahwa untuk KIP Komprehensif ini harus ada keterlibatan masyarakat. Warga juga merasakan bahwa manfaat dari program ini dirasakan oleh semua warga sehingga mereka bersedia membantu program ini. Menurut informasi dari wawancara mendalam, di lokasi ini telah mendapatkan dana hibah untuk perbaikan kampung, akan tetapi hingga saat penelitian ini dilakukan belum terealisasi.

Sementara itu di lingkungan wilayah RW 2, yang letaknya terjepit di antara perumahan penduduk yang tertata, juga sudah pernah merasakan program perbaikan kampung. Namun demikian, program tersebut sudah lama dilaksanakan yaitu sekitar tahun 1970 an. Ketika itu program perbaikan kampung dilakukan dengan melaksanakan kegiatan pelebaran badan jalan kampung. Disamping dari pemerintah, warga juga pernah melakukan pembenahan kampung dengan dana swadaya masyarakat murni. Kegiatan yang dilakukan adalah merapikan jalan dengan memasang paving blok.

Selama ini walaupun sudah dilakukan upaya perbaikan permukiman di Kelurahan Gading tampaknya masih belum merata ke seluruh wilayah. Untuk saat ini upaya perbaikan permukiman arahnya lebih ditekankan pada pemberdayaan masyarakat (*community development*). Namun, upaya ini sangat sulit dilakukan di lingkungan Kelurahan Gading, karena wilayahnya sangat luas dan masyarakatnya beragam. Dengan demikian, dana yang diberikan Pemerintah Kota Surabaya sebanyak Rp 250 juta yang berupa hibah tidak cukup. Dana Rp 250 juta tidak semuanya untuk perbaikan, tetapi kira-kira empat-perlimanya untuk modal bergulir (bagi hasil). Bagi hasil dari modal ini dipakai untuk kegiatan usaha yang jenisnya ditentukan oleh warga. Berbeda dengan program perbaikan kampung pola lama, perbaikan kampung pada masa sekarang telah dapat melibatkan penghuni, antara lain dalam menentukan sendiri apa yang mereka perlukan.

Program penataan lingkungan yang sudah berjalan cukup lama di Kota Surabaya tersebut dapat dirasakan oleh semua penghuni, termasuk migran non-permanen. Walaupun secara eksplisit sasaran program adalah untuk penduduk setempat (non migran dan migran permanen), karena di lingkungan ini terdapat cukup banyak migran non-permanen, mereka secara langsung juga ikut memperoleh manfaat dari program-program tersebut. Untuk menyebut contoh, program perbaikan sanitasi lingkungan (penyediaan MCK, saluran pembuangan kotoran, saluran air) dan perbaikan jalan kampung/

setapak adalah beberapa jenis program penataan lingkungan kumuh yang juga dirasakan manfaatnya oleh migran non-permanen. Namun demikian, untuk program penataan lingkungan permukiman kumuh lainnya seperti penyediaan tempat tinggal melalui pembangunan rumah susun, tampaknya belum dapat dinikmati oleh migran non-permanen. Walaupun mereka sudah menjadi penduduk musiman di Kota Surabaya dalam jangka waktu sangat lama (bisa mencapai puluhan tahun), sepanjang mereka belum menjadi penduduk Surabaya, mereka tidak memiliki akses untuk menempati rumah susun. Hal ini karena salah satu persyaratan tersebut adalah kartu identitas penduduk Kota Surabaya yang dibuktikan dengan kepemilikan KTP Kota Surabaya. Persyaratan ini rupanya menjadi hambatan utama bagi migran non-permanen untuk dapat menjadi penyewa di rumah susun.

**MIGRASI PENDUDUK KE KOTA SURABAYA
DAN KE PERMUKIMAN KUMUH
Arus, Pola dan Karakteristik Pelaku Migrasi**

Migrasi 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 salah 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 konteks migrasi penduduk ke permukiman kumuh, pola non-permanen cenderung terlihat lebih jelas dibandingkan dengan pola migrasi permanen. Seperti telah dikemukakan sebelumnya (Bab I), 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 Jatim, Kota Surabaya pada umumnya dan di permukiman kumuh pada khususnya. Arus, pola dan pelaku migrasi menjadi fokus pembahasan pada bagian ini. Meskipun demikian, bahasan tentang pelaku migrasi tidak dilakukan untuk tingkat Kota Surabaya karena hasil Sensus Penduduk yang dipublikasikan tidak mencakup karakteristik pelaku migrasi. Dengan demikian bahasan tentang karakteristik pelaku migrasi difokuskan pada migran yang tinggal di lingkungan permukiman kumuh yang dipilih sebagai lokasi penelitian. Sebelum membahas arus dan pola migrasi serta karakteristik migran di permukiman kumuh, bagian ini diawali dengan pembahasan tentang arus dan pola migrasi penduduk masuk ke Provinsi Jawa Timur.

3.1. Arus dan Pola Migrasi Masuk ke Provinsi Jawa Timur

Sensus Penduduk tahun 1990 mencatat sebanyak 575.541 jiwa (1,8 persen) penduduk Provinsi Jawa Timur berstatus migran seumur hidup (BPS, 1993). Pada tahun 2000, persentase ini mengalami sedikit peningkatan, menjadi 781.590 orang (2,2 persen dari jumlah penduduk) (BPS, 2001). Mayoritas migran seumur hidup tinggal di daerah perkotaan. Pada tahun 1990, mereka yang tinggal di kota sebanyak dua setengah kali lebih besar dibandingkan dengan yang tinggal di daerah perdesaan (Tabel. 3.1). Sepuluh tahun berikutnya, tahun 2000, perbandingan tersebut menjadi lebih besar. Migran seumur hidup yang tinggal di perkotaan hampir tiga kali lebih besar daripada

mereka yang tinggal di perdesaan. Data ini dengan jelas memperlihatkan bahwa dibandingkan dengan daerah perdesaan, kota memiliki daya tarik yang lebih besar bagi migran. Kesempatan kerja yang lebih luas di sektor manufaktur, perdagangan dan jasa kemungkinan besar memainkan faktor penting sebagai penarik migran. Selain itu, tersedianya fasilitas pelayanan sosial yang lebih baik, misalnya sarana pendidikan hingga pendidikan tinggi (seperti di Surabaya, Malang dan Jember)⁸ menjadikan beberapa kota di Jawa Timur sebagai daerah tujuan utama bagi migran yang ingin melanjutkan pendidikan. Arus migrasi menuju perkotaan Jawa Timur lebih besar dikalangan laki-laki daripada perempuan.

Tabel. 3.1: Migran Seumur Hidup Berdasarkan Tempat Tinggal dan Jenis Kelamin, Provinsi Jawa Timur, Tahun 1990 dan 2000

| Tempat Tinggal | 1990 | | | 2000 | | |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | L | P | L + P | L | P | L + P |
| Kota | 230.574 | 181.723 | 412.297 | 320.419 | 259.543 | 579.962 |
| Desa | 93.233 | 70.011 | 163.244 | 105.913 | 95.715 | 201.913 |
| Kota+Desa | 323.807 | 251.734 | 575.541 | 426.332 | 355.258 | 781.590 |

Sumber: BPS, 1993. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 1990; BPS, 2001. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 2000

Jika diperhatikan berdasarkan status migrasi risen, yaitu perpindahan yang terjadi dalam kurun waktu lima tahun sebelum sensus penduduk dilakukan, jumlah penduduk migran menjadi lebih kecil (lihat Tabel. 3.2). Kenyataan ini memperlihatkan bahwa migran yang datang ke daerah perkotaan di propinsi ini adalah mereka yang telah melakukan perpindahan dalam kurun waktu relatif lama, yaitu lebih dari lima tahun. Berkurangnya persentase migran risen dalam kurun waktu 1990-2000 dapat dianggap sebagai proksi penurunan jumlah migrasi masuk ke Jawa Timur selama periode tersebut.

⁸ Kota-kota Surabaya dan Malang memiliki perguruan tinggi, baik negeri dan swasta. Keduanya bahkan memiliki lebih dari satu perguruan tinggi negeri, yaitu Surabaya dengan Universitas Airlangga, Institut Teknologi Sepuluh Noverber dan Universitas Negeri (dahulu IKIP) Surabaya, sedangkan Malang mempunyai Universitas Brawijaya dan Universitas Negeri (sebelumnya IKIP) Malang. Universitas yang dimiliki oleh organisasi keagamaan (Muhammadiyah) seperti yang ada di Kota Malang dan beberapa perguruan tinggi di bawah yayasan Kristen dan Katholik di Surabaya juga termasuk lembaga-lembaga pendidikan tinggi yang banyak menarik minat mahasiswa dari berbagai wilayah di Indonesia. Tidak sebanyak di kedua kota tersebut, Jember juga memiliki satu universitas negeri yang menjadi salah satu pilihan bagi mahasiswa dari berbagai daerah untuk menempuh pendidikan tinggi.

Tabel. 3.2: Migran Risen Berdasarkan Tempat Tinggal dan Jenis Kelamin, Provinsi Jawa Timur, Tahun 1990 dan 2000

| <i>Tempat Tinggal</i> | <i>1990</i> | | | <i>2000</i> | | |
|-----------------------|-------------|----------|--------------|-------------|----------|--------------|
| | <i>L</i> | <i>P</i> | <i>L + P</i> | <i>L</i> | <i>P</i> | <i>L + P</i> |
| Kota | 102.955 | 75.301 | 178.256 | 64.828 | 33.418 | 98.246 |
| Desa | 91.321 | 59.030 | 150.351 | 53.834 | 33.886 | 87.720 |
| Kota+Desa | 194.276 | 134.331 | 328.607 | 118.662 | 67.304 | 185.966 |

Sumber: BPS, 1993. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 1990; BPS, 2001. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 2000

Tidak terlihat perbedaan pola perpindahan antara migran risen dengan migran semur hidup. Persentase migran yang menetap di daerah perkotaan lebih besar daripada di daerah perdesaan. Namun demikian, perbandingannya tidak sebesar yang ditemui di kalangan migran semur hidup. Selanjutnya, kondisi yang sama dengan migran semur hidup juga ditemui jika migran risen dikelompokkan berdasarkan jenis kelamin. Laki-laki mendominasi kelompok migran masuk ke perkotaan Jawa Timur.

Tabel 3.3 dan Tabel 3.4 memperlihatkan komposisi migran semur hidup dan migran risen berdasarkan daerah asal. Mereka yang berasal dari berbagai wilayah di Jawa dan Bali mendominasi migran yang tinggal di Provinsi Jawa Timur, diikuti oleh pendatang asal provinsi-provinsi di Pulau Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan Nusa Tenggara. Pola ini terjadi baik pada tahun 1990 maupun tahun 2000. Fenomena ini bukanlah hal yang baru karena sudah terjadi sejak beberapa waktu yang lalu. Bandiyono dan Alihar (1986) dalam studi mereka tentang migrasi penduduk di Jawa Timur dalam kurun waktu 1979-1985 telah menemukan bahwa persentase terbesar migran di provinsi ini berasal dari provinsi-provinsi lain di Jawa. Kedekatan jarak dari daerah asal serta kemudahan akses untuk menjangkaunya merupakan faktor yang berpengaruh terhadap banyaknya penduduk asal provinsi-provinsi di Pulau Jawa, khususnya Jawa Tengah, dan Bali untuk bermigrasi ke Jawa Timur. Lancarnya transportasi darat (dengan menggunakan bis atau kereta api), udara dan juga laut memudahkan penduduk dari seluruh wilayah di Pulau Jawa dan Bali untuk mencapai Provinsi Jawa Timur.

Tabel 3.3: Migran Seumur Hidup Berdasarkan Daerah Asal, Provinsi Jawa Timur, Tahun 1990 dan 2000

| Daerah asal | 1990 | | | 2000 | | |
|---------------|---------|---------|-----------|---------|---------|-----------|
| | Kota | Desa | Kota+Desa | Kota | Desa | Kota+Desa |
| Sumatra | 47.075 | 25.465 | 72.540 | 61.958 | 17.993 | 79.951 |
| Jawa – Bali | 260.982 | 137.436 | 398.418 | 393.654 | 162.240 | 535.894 |
| Nusa Tenggara | 17.357 | 3.697 | 21.054 | 24.135 | 2.495 | 26.630 |
| Kalimantan | 34.787 | 11.576 | 46.363 | 43.230 | 10.120 | 53.350 |
| Sulawesi | 30.268 | 5.981 | 36.249 | 35.156 | 4.230 | 39.386 |
| Maluku | 8.421 | 1.322 | 9.743 | 12.286 | 1.803 | 14.089 |
| Papua | 2.832 | 1.162 | 3.994 | 5.531 | 1.086 | 6.617 |
| TT/LN | 9.304 | 1.836 | 11.140 | 4.012 | 1.661 | 5.673 |
| Jumlah | 411.026 | 188.475 | 599.501 | 579.962 | 201.628 | 781.590 |

Sumber: BPS, 1993. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 1990; BPS, 2001. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 2000.

Provinsi Jawa Timur tampaknya juga merupakan daerah yang cukup diminati sebagai tempat untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan tinggi, bukan hanya bagi mereka yang berasal dari provinsi-provinsi lain di Pulau Jawa, tetapi juga dari provinsi-provinsi lain di luar Jawa. Biaya hidup yang relatif lebih murah dibandingkan dengan daerah-daerah lain seperti Jakarta, ditambah dengan banyaknya perguruan tinggi berkualitas menjadikan Jawa Timur sebagai alternatif daerah pilihan yang menarik bagi mahasiswa dari berbagai daerah di bagian timur Indonesia seperti provinsi-provinsi di Kalimantan, Sulawesi dan Nusa Tenggara. Realitas ini diperkirakan memberi kontribusi penting terhadap besarnya arus migrasi masuk menuju daerah perkotaan Jawa Timur.

Tabel. 3.4: Migran Risen Berdasarkan Daerah Asal, Provinsi Jawa Timur, Tahun 1990 dan 2000

| Daerah asal | 1990 | | | 2000 | | |
|---------------|---------|---------|-----------|--------|--------|-----------|
| | Kota | Desa | Kota+Desa | Kota | Desa | Kota+Desa |
| Sumatra | 22.283 | 44.990 | 67.273 | 8.111 | 6.448 | 14.559 |
| Jawa – Bali | 108.294 | 63.100 | 171.394 | 71.729 | 67.510 | 139.239 |
| Nusa Tenggara | 7.814 | 1.336 | 9.150 | 3.610 | 766 | 4.376 |
| Kalimantan | 18.446 | 26.545 | 44.991 | 5.234 | 4.687 | 9.921 |
| Sulawesi | 10.168 | 4.529 | 14.697 | 3.719 | 1.404 | 5.123 |
| Maluku | 3.464 | 1.698 | 5.162 | 2.081 | 1.231 | 3.312 |
| Papua | 2.458 | 2.315 | 4.773 | 1.305 | 653 | 1.958 |
| TT/LN | 3.388 | 5.300 | 8.688 | 2.457 | 5.021 | 7.478 |
| Jumlah | 176.315 | 149.813 | 326.128 | 98.246 | 87.720 | 185.966 |

Sumber: BPS, 1993. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 1990; BPS, 2001. Penduduk Jawa Timur. Hasil Sensus Penduduk 2000

3.2. Arus dan Pola Migrasi Menuju Kota Surabaya

Sebagai ibukota Provinsi Jawa Timur dan kota terbesar kedua di Indonesia, Surabaya memiliki daya tarik bagi penduduk dari berbagai daerah, terutama wilayah-wilayah di dalam provinsi 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 Provinsi Jawa Timur. Namun demikian, sektor industri bukanlah satu-satunya sektor yang mempekerjakan tenaga migran karena cukup banyak juga migran yang bekerja di sektor jasa dan kegiatan perdagangan, yang mayoritas bersifat informal (Tirtosudarmo, 1997: 141-166).

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 (Surabaya, Kediri, Blitar, Malang, Probolinggo, Pasuruan, Mojokerto dan Madiun), Kota Surabaya memiliki penduduk migran seumur hidup terbesar, yaitu 42,1 persen dari jumlah seluruh penduduk (Tabel 3.5).

Tabel 3.5 : Migran Seumur Hidup di beberapa Kota di Provinsi Jawa Timur

| <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.

Paling tingginya migran seumur hidup di Kota Surabaya mungkin karena kota ini menjadi daerah tumpuan untuk mencari nafkah bagi penduduk dari daerah-daerah di sekitarnya, dan di 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. Argumen ini didukung oleh beberapa narasumber di lokasi penelitian di Kecamatan Tambaksari berikut 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”.

Kalau 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”.

“Di desa tidak ada pekerjaan, sedang tanah pertanian tidak memberikan hasil yang bagus. Teman bilang begini. “ayo kerja di (pengusaha rumahan) roti goreng, tapi penghasilan sedikit”. Saya ikut teman itu dan saya belajar dikit-dikit untuk buat roti goreng”.

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 jenjang yang paling tinggi, menarik pelajar dari berbagai daerah, terutama dalam wilayah Provinsi Jawa Timur untuk datang dan melanjutkan pendidikan di kota ini. Terlepas dari berbagai alasan tersebut, satu hal yang tidak kecil peranannya dalam menarik kedatangan migran adalah masih longgarnya persyaratan untuk masuk Kota Surabaya (Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, 2004b). Sampai saat ini belum ada persyaratan ‘ketat’ diberlakukan oleh pemerintah kota untuk menyaring migran 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 ini.⁹

Selanjutnya, sanksi yang tidak tegas bagi para pelanggar aturan kependudukan juga mempunyai peran penting dalam mempengaruhi semakin banyaknya pendatang ke kota ini. Salah seorang ketua RW yang menjadi narasumber di Kecamatan Tambaksari 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 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, mereka dengan mudahnya bisa datang dan mencari nafkah di kota ini .

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 kota¹⁰. 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 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

⁹ Dalam wawancara mendalam yang dilakukan selama penelitian ini (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.

¹⁰ 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).

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).

Kedatangan migran, terutama yang berasal dari daerah perdesaan dan bertujuan untuk mencari nafkah ke Surabaya pada umumnya dilakukan melalui perantara teman atau kerabat yang sebelumnya sudah tinggal di kota ini. 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. 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.

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.

Disamping migran permanen, di Kota Surabaya juga terdapat migran non-permanen. Diperkirakan jumlah penduduk tidak tetap/migran non-permanen yang belum tercatat adalah lebih dari separuh jumlah penduduk tetap Kota Surabaya. Sampai akhir tahun 2003 penduduk tetap kota ini berjumlah 2.659.566, 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 berurutan) 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.

3.3. Pola Migrasi di Lingkungan Permukiman Kumuh Kecamatan Tambaksari: Fokus pada migrasi non-permanen

Sebagian migran yang datang ke Kota Surabaya tinggal di permukiman kumuh, sebagaimana ditemukan 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. Tempat tinggal didapatkan melalui berbagai cara, antara lain dengan mengontrak untuk jangka waktu tertentu (minimal satu tahun) atau menyewa bulanan. Jenis tempat tinggal juga bervariasi, mulai dari rumah yang dibangun terpisah dari rumah lain (satu rumah dalam satu persil) sampai pada rumah-rumah petak yang dibangun lebih dari satu dalam satu persil tanah.

Diskusi arus dan pola migrasi di permukiman kumuh pada bagian ini didasarkan pada hasil survei terhadap 600 rumah tangga terpilih sesuai dengan kriteria yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya. Jumlah individu yang menjadi anggota dari 600 rumah tangga tersebut sebanyak 1.970 orang. Diantara jumlah tersebut, 1.514 orang berstatus migran. Sisanya, 456 orang, mempunyai status non-migran, dimana mayoritas dari non-migran adalah anak-anak migran yang lahir di Surabaya. Dari semua migran, sebanyak 212 orang (14,0 persen) adalah migran permanen, sedangkan migran non-permanen berjumlah 1.302 orang (86,0 persen). Karena penelitian ini difokuskan pada hubungan antara migrasi non-permanen dengan permukiman kumuh, maka pembahasan selanjutnya difokuskan hanya pada migran non-permanen.

Hampir semua migran non-permanen (89,2 persen) tidak mempunyai keinginan untuk menetap di Surabaya. Dengan demikian, status sebagai migran non-permanen tetap melekat meskipun mereka sudah menempati lokasi penelitian dalam waktu lama. Kedatangan mereka ke Surabaya hanya untuk mencari nafkah dan setelah berusia lanjut akan kembali ke daerah asal. Hal ini diperkuat oleh pernyataan seorang narasumber pedagang makanan keliling yang mengatakan akan pensiun jika sudah tua dan kembali ke kampung untuk hidup bersama anak-anaknya dan mengasuh cucu-cucu yang masih kecil. Masa pensiun bagi responden adalah ketika semua anaknya sudah bisa hidup mandiri dan secara ekonomi tidak tergantung pada orang tua.

Lebih dari tiga per empat migran non-permanen (85,6 persen) yang terpilih sebagai responden dalam penelitian ini lahir di dalam wilayah Propinsi Jawa Timur (Tabel 3.6). Berada di urutan kedua dengan persentase yang jauh lebih kecil (11,9 persen) adalah migran yang berasal dari Propinsi Jawa Tengah. Data ini memperlihatkan bahwa arus migrasi non-permanen menuju permukiman kumuh di lokasi penelitian berasal dari kabupaten-kabupaten yang ada di wilayah Propinsi Jawa Timur. Hampir semua migran non-permanen (95,9 persen) di lokasi penelitian lahir di daerah perdesaan. Keadaan ini tidak berbeda dengan arus migrasi menuju Surabaya pada umumnya, sebagaimana telah didiskusikan sebelumnya.

Jika diperhatikan menurut kabupaten tempat lahir, sekitar sepertiga (34,3 persen) migran non-permanen berasal dari kawasan Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo dan Lamongan ('Gerbangkertosusila').¹¹ Kedekatan jarak dengan Kota Surabaya, 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

¹¹ Tidak termasuk Surabaya, karena mereka yang lahir di daerah ini termasuk kategori non migran.

satu jam dari Lamongan, misalnya, Surabaya dapat dicapai 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”.

Tabel. 3.6: Migran Non-Permanen Berdasarkan Provinsi Tempat Lahir, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Propinsi Tempat Lahir</i> | <i>Frekuensi</i> | <i>Persentase</i> |
|------------------------------|------------------|-------------------|
| Jawa Timur | 1101 | 85,6 |
| Jawa Tengah | 155 | 11,9 |
| Jawa Barat & DKI Jakarta | 11 | 0,8 |
| Propinsi lainnya | 35 | 2,7 |
| Jumlah | 1.302 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Mengingat dekatnya jarak serta murahny biaya transportasi, tidak mengherankan jika pendatang asal Lamongan mendominasi migran yang tinggal di lokasi penelitian, dan di Surabaya pada umumnya. Survei mendapatkan bahwa diantara 447 migran non-permanen asal Gerbangkertosusila, 57,5 persen berasal dari Kabupaten Lamongan. Tiga kabupaten lainnya di Pulau Madura juga memberikan kontribusi terhadap migran di lokasi penelitian yang merupakan lingkungan permukiman kumuh, dengan persentase sebesar 9,1 persen (Tabel. 3.7). Khusus untuk migran asal Propinsi Jawa Tengah (sebanyak 161 orang), persentase terbesar berasal dari Solo (47,8 persen), diikuti oleh Kabupaten Wonogiri dan Sragen (masing-masing sebesar 11,8 persen dan 9,9 persen secara berturut-turut).

Tabel 3.7: Migran Non-Permanen Berdasarkan Kabupaten Tempat Lahir, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Kabupaten Tempat Lahir</i> | <i>Frekuensi</i> | <i>Persentase</i> |
|-----------------------------------|------------------|-------------------|
| Gresik | 43 | 3,3 |
| Bangkalan | 95 | 7,3 |
| Mojokerto | 35 | 2,7 |
| Sidoarjo | 17 | 1,3 |
| Lamongan | 257 | 19,7 |
| Sampang, Pamekasan, Sumenep | 118 | 9,1 |
| Kabupaten lain di Jawa Timur | 536 | 41,2 |
| Kabupaten lain di luar Jawa Timur | 201 | 15,4 |
| Jumlah | 1302 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Hampir semua responden pulang ke daerah asal (untuk berbagai keperluan) dalam kurun waktu tahun 2000-2004. Kemungkinan besar kepulangan mereka terkait dengan hari besar keagamaan karena hari raya merupakan saat bagi migran untuk mengunjungi daerah asal mereka. Bahkan cukup banyak mereka yang pulang ke daerah asal hanya pada setiap hari raya Idul Fitri. Disamping itu, adanya kegiatan politik (pemilu legislatif serta pemilu presiden dan wakil presiden) juga menjadi peristiwa penting yang merupakan faktor migran non-permanen kembali ke daerah asal. Karena masih memegang KTP daerah asal, maka mereka mendaftar sebagai pemilih dan melaksanakan pemilu di daerah asalnya.

Seperti migran non-permanen pada umumnya, mayoritas dari mereka tidak memiliki identitas kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah Surabaya. Hal ini terjadi karena selama tinggal dan bekerja di Surabaya mereka tidak pernah menghadapi masalah akibat tidak dimilikinya identitas kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota ini. Pernyataan salah seorang responden yang telah lama bekerja sebagai pedagang makanan keliling berikut mendukung argumen ini.

“Saya pernah ditanyai, saya bilang gini ‘masa pak orang jualan, masa orang seperti saya ini nakal’. Saya bilang gitu lho. Memang saya nggak pernah nakal, tahu apa itu nakal. Jualan masa bisa nakal, saya bawa rombongan (*gerobak untuk membawa makanan*), nanti saya lari masa rombongan saya saya tinggal”.

Bahkan tanpa harus menjadi penduduk tetap Surabaya mereka juga bisa memperoleh bantuan seperti beras untuk penduduk miskin. Selama ini

bantuan beras untuk orang miskin yang didistribusikan melalui RW dibagikan kepada semua penduduk miskin yang tinggal di wilayah RW. Dalam kasus ini migran non-permanen juga memperoleh bantuan tersebut.

Apabila dilihat lama tinggal di daerah penelitian, dari 503 migran non-permanen yang terpilih sebagai sampel, hampir semuanya (96,8 persen) telah tinggal di Surabaya selama lebih dari satu tahun (Tabel. 3.8). Sebanyak 33,2 persen diantara mereka sudah menjadi penduduk musiman (migran non-permanen) selama 1-4 tahun. Sepertiga lainnya (33,3 persen) bahkan telah tinggal di Surabaya selama lebih dari 10 tahun. Data ini memperlihatkan dengan jelas bahwa penduduk musiman mencakup juga mereka yang sudah tinggal lama di Surabaya, bahkan lebih dari 10 tahun di Surabaya.

Tabel 3.8: Migran Non-Permanen Berdasarkan Lama Tinggal di Surabaya, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Lama tinggal di Surabaya (tahun)</i> | <i>Jumlah</i> | <i>Persentase</i> |
|---|---------------|-------------------|
| < 1 | 16 | 3,2 |
| 1 – 4 | 167 | 33,2 |
| 5 – 9 | 153 | 30,4 |
| 10 + | 167 | 33,3 |
| Jumlah | 503 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Lebih dari tiga per empat migran pulang ke daerah asal secara teratur dalam waktu kurang dari 6 bulan sekali. Persentase tertinggi ditemukan diantara mereka yang pulang setiap 2-3 bulan sekali, diikuti oleh mereka yang pulang dalam jangka waktu kurang dari sebulan sekali (Tabel 3.9). Berdasarkan wawancara mendalam diketahui bahwa jarak berpengaruh terhadap frekuensi kepulangan migran ke daerah asal. Semakin dekat jarak antara daerah asal dengan Kota Surabaya, semakin sering pula mereka pulang pergi ke daerah asal, terutama karena biaya transportasi yang lebih murah. Pendatang asal daerah-daerah yang dekat seperti Lamongan dan Gresik, apalagi jika keluarga mereka tetap tinggal di sana, pulang ke daerah asal sekali atau dua kali seminggu. Bertemu dengan keluarga dan sekaligus membawa uang untuk keperluan hidup keluarga di kampung adalah alasan utama kepulangan mereka.

Tabel 3.9: Migran Non-Permanen Berdasarkan Periode Waktu Pulang Ke Daerah Asal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| Periode Waktu (bulan) | Jumlah | Persentase |
|--------------------------|--------|------------|
| ≤ 1 | 138 | 27,4 |
| 2 – 3 | 152 | 30,2 |
| 4 – 6 | 111 | 22,1 |
| 7 – 12 | 95 | 18,9 |
| 13 + | 7 | 1,4 |
| Jumlah | 503 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Wawancara dengan beberapa narasumber di lokasi penelitian mendapatkan bahwa sebagian migran non-permanen telah melakukan beberapa kali perpindahan tempat tinggal sebelum mereka tinggal di lokasi tersebut. Harga sewa/kontrak rumah yang lebih murah menjadi penyebab utama kepindahan mereka. Karena itulah, setiap kali diberlakukan kenaikan harga sewa/kontrak rumah, mereka akan mencari dan pindah ke daerah lain dengan harga sewa/kontrak rumah lebih murah.

3.3.1. Penduduk Musiman: Status yang melekat meskipun sudah puluhan tahun tinggal di Surabaya

Penduduk musiman merupakan fenomena umum di Kota Surabaya, terutama di permukiman kumuh. Kata 'musiman' untuk menyebutkan status kependudukan migran non-permanen 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.

Berbeda dengan konsep musiman yang selama ini dikenal secara akademis, predikat penduduk musiman di Surabaya juga disandang oleh mereka yang telah menetap untuk jangka lama, misalnya lebih dari 10 tahun dan bahkan ada yang lebih dari 20 tahun¹². Banyak diantara mereka telah menetap dan membangun kehidupan keluarga/rumah tangga di kota ini dalam jangka

¹² 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.

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 melanjutkan kehidupan.

Perda No. 3 tahun 2000 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil menyatakan bahwa penduduk musiman adalah setiap warga negara RI yang datang/masuk dalam Kota Surabaya dengan maksud untuk mencari nafkah atau pekerjaan dan belajar/sekolah tetapi tidak bermaksud menjadi penduduk Kota Surabaya (Pemerintah Kota Surabaya, 2000). Perda ini tidak secara tegas mengatur jangka waktu yang ditetapkan untuk mencari nafkah dan tinggal di Surabaya. Akibatnya, mereka yang telah tinggal lama namun tidak berkeinginan untuk menjadi penduduk Surabaya tetap menyangand predikat 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...*".

Berdasarkan informasi di atas, dapat disimpulkan bahwa kepemilikan kartu keluarga dan juga KTP Surabaya menjadi indikator yang sangat penting untuk menentukan status kependudukan seseorang. Tanpa memperhitungkan lamanya tinggal di Surabaya, seseorang tidak dianggap sebagai penduduk (tetap) dan menyangand status sebagai penduduk musiman, selama yang bersangkutan belum mempunyai bukti/keterangan kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Surabaya.

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 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 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 dan 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. 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 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”.

Walaupun belum punya rumah di Surabaya menjadi alasan yang sering dikemukakan penduduk musiman untuk tidak pindah menjadi penduduk tetap, namun dari wawancara dengan beberapa narasumber diketahui banyak penduduk musiman yang sudah memiliki rumah sendiri. Bahkan diantara mereka yang menikah dengan penduduk Surabaya dan memiliki anak-anak yang lahir di Surabaya, tetapi ada diantara mereka yang masih mempertahankan status kependudukan di daerah asal. 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, sedangkan kepindahan ke Surabaya dilakukan semata-mata bertujuan untuk mencari nafkah. Sebagian sudah menjalani pola perpindahan ini sejak kedatangan pertama kali di Surabaya. Seorang narasumber (ketua salah satu RW di daerah penelitian) mengemukakan fenomena tersebut sebagaimana yang terlihat dalam cuplikan wawancara berikut, *“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 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. 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.

3.3.2. 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. 1.500,-.

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 beberapa alasan utama yang dikemukakan oleh 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 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 mengambilnya ke kantor tersebut) juga menjadi keberatan bagi mereka untuk mengurus KIPEM. Meskipun biaya yang diperlukan relatif murah, namun meninggalkan pekerjaan yang bagi mereka dengan sistim 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 menjaring 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 ditinjaulanjuti pada masa-masa setelah itu. Setelah habis masa berlakunya, tidak ada lagi kegiatan serupa, sehingga penduduk musiman kembali tidak memiliki KIPEM.

Terlepas dari kegunaannya sebagai kartu identitas bagi pendatang musiman, pelaksanaan kebijakan KIPEM berpotensi menuai kritik. Ada pihak-pihak yang mengatakan bahwa kebijakan mengeluarkan KIPEM tidak lebih dari sekedar mendapatkan pemasukan 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 memperpanjangnya sampai berkali-kali, dalam arti berapa pun lamanya tinggal di Surabaya mereka tetap mempunyai KIPEM.

Menghadapi keadaan ini, ada pemikiran diantara pengambil kebijakan di Kota Surabaya untuk membatasi KIPEM yang hanya bisa diperpanjang satu kali. Artinya, seorang penduduk musiman boleh menggunakan KIPEM selama dua tahun saja. Namun demikian, pemikiran ini belum bisa diterapkan karena belum adanya kesepakatan mengenai batas waktu dua kali tersebut. Pihak pemerintah kota belum bisa memutuskan apakah dua kali pengurusan KIPEM itu dihitung sejak kedatangan mereka di Surabaya atau untuk dua kali pengurusan dalam satu wilayah tertentu, misalnya dalam batas kelurahan atau kecamatan. Akibatnya, sampai saat ini kebijakan KIPEM belum dapat disempurnakan untuk mengatasi permasalahan kependudukan yang diakibatkan oleh keberadaan pendatang musiman.

3.4. Pelaku Migrasi di Permukiman Kumuh.

Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat yang menempati permukiman kumuh di kota Surabaya mempunyai struktur masyarakat yang heterogen dilihat dari latar belakang etnisitas, dan struktur sosial-ekonomi. Meskipun demikian, mayoritas penduduk yang tinggal di permukiman kumuh adalah etnis Jawa (terutama Surabaya dan sekitarnya, seperti Lamongan). Etnis lain yang menonjol di daerah permukiman kumuh tersebut adalah Madura. Etnis Madura pada umumnya menempati wilayah kota Surabaya bagian utara. Uraian pada bagian ini bertujuan untuk mendeskripsikan penduduk yang menempati permukiman kumuh, terutama dari kelompok pelaku migrasi yang dilihat dari kondisi keluarga dan individu. Untuk itu data yang ditampilkan akan dibandingkan menurut status migrasi, sehingga akan nampak selektivitas mereka. Bagian ini membahas karakteristik sosial demografi dan sosial ekonomi pelaku migrasi di lokasi penelitian, baik di tingkat keluarga maupun individu.

3.4.1. Kondisi Keluarga

Keluarga yang menjadi anggota masyarakat di permukiman kumuh di Kota Surabaya, termasuk di lokasi penelitian terjadi secara berantai dan spontan atau tidak terorganisir. Dari waktu ke waktu masuknya keluarga baru yang umumnya tergolong miskin telah membentuk suatu komunitas yang tinggal di permukiman yang tidak teratur. Mereka masuk ke daerah tersebut karena adanya akses yang sifatnya murah dan mudah, kendati hidup dalam lingkungan yang tidak nyaman, dan dimungkinkan pula karena masih longgarnya persyaratan menjadi pemukim baru di Surabaya. Sebagian dari penduduk miskin tersebut tergolong penduduk tidak tetap atau belum tercatat yang jumlahnya sekitar 1,5 juta jiwa (Dispendukcapil Kota Surabaya, 2003). Merespon banyaknya penduduk musiman/migran non-permanen yang memerlukan tempat tinggal, keluarga yang lebih dahulu tinggal di daerah tersebut dan mempunyai tanah yang cukup luas menangkap peluang usaha kontrakan. Mereka banyak yang membuat rumah bedeng dalam ukuran yang sangat sempit. Selain itu bagi keluarga yang tergolong *bondo nekat* tidak sedikit yang menempati tanah negara milik PT. KAI, pengairan, dan tanah pemakaman umum, bahkan menjadi gelandangan, sehingga hal ini telah menimbulkan lingkungan yang kumuh. Ini terjadi antara lain karena masih lemahnya manajemen kota, terutama dalam aspek penegakan hukum. Proses tersebut berlangsung terus sehingga memunculkan suatu permukiman kumuh perkotaan yang dihuni oleh banyak keluarga miskin, dengan segala konsekuensinya.

Masyarakat terbentuk atas dasar pengelompokan dari banyak keluarga, dan tiap keluarga terdiri atas perorangan yang menjadi anggota keluarga atau rumah tangga. Proses pengelompokan keluarga tersebut menjadi satuan warga yang kemudian diikat dalam lembaga masyarakat formal yang berada dalam naungan kelurahan. Menurut para pakar antropologi, keluarga adalah kelompok orang yang terikat oleh hubungan perkawinan dan hubungan darah dan yang biasanya disebut sebagai kelompok kekerabatan. Pada garis besarnya keluarga dapat dibedakan menjadi keluarga luas dan keluarga batih. Pemahaman sebagai keluarga luas bila terdiri atas lebih dari satu keluarga batih. 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). 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. Adapun keluarga batih adalah kelompok kekerabatan yang terkecil, terdiri atas ayah, ibu, dan anak atau anak-anak yang belum menikah.

Dalam tulisan ini, 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 pasangannya atau orang tua, baik lengkap ataupun salah satunya, dengan anak-anak kandung mereka. Selanjutnya, keluarga batih diperluas 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, (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 600 rumah tangga terpilih menemukan bahwa proporsi terbesar dari migran non-permanen tinggal dalam keluarga tunggal, diikuti oleh keluarga batih dan keluarga batih yang diperluas (lihat Tabel. 3.10). Hal ini dapat dimaklumi mengingat banyaknya penduduk laki-laki dari berbagai daerah, termasuk dari perdesaan di wilayah Jawa Timur yang bermigrasi ke Surabaya untuk bekerja. Sebagian diantara mereka tinggal di hunian-hunian yang dibangun untuk menampung sedikit orang (di lokasi penelitian dikenal dengan sebutan rumah petak). Pada umumnya setiap kotak ditempati oleh satu orang, meskipun ada pula yang ditempati oleh beberapa orang. Hampir semua RW yang ada di lokasi penelitian memiliki tipe hunian ini. Di RW 9, misalnya, terdapat satu bidang tanah dengan 20 petak yang disewakan pada pekerja sektor informal seperti pedagang makanan keliling dan penarik becak. Kebanyakan rumah petak ini dihuni oleh satu orang, meskipun secara bergantian. Sebagai contoh, sebuah kotak yang sedang dikontrak oleh seorang pendatang musiman bisa ditempati oleh anggota keluarganya yang datang ke Surabaya pada saat yang mengontrak pulang ke daerah asalnya. Demikian pula di RW 15, terdapat rumah-rumah petak yang kebanyakan dihuni oleh buruh pabrik yang berlokasi di sekitar Kelurahan Gading, seperti pabrik pengolahan emas. Sebagian rumah petak ini ditempati oleh satu orang pendatang musiman saja. Hal ini diketahui ketika siang hari pada jam kerja petak-petak tersebut terkunci dan baru terlihat terbuka kembali setelah penghuninya pulang dari tempat kerja pada sore hari.

Tabel 3.10: Persentase Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Tipe Keluarga, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status Migrasi</i> | <i>Tipe keluarga</i> | | | <i>Jumlah</i> |
|-----------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------|
| | <i>Keluarga tunggal</i> | <i>Keluarga batih</i> | <i>Keluarga batih diperluas</i> | |
| Migran permanen | (2) | 8,4 | 15,5 | 67 |
| Migran non permanen | 95,0 | 81,2 | 73,8 | 474 |
| Non migran | (0) | 10,4 | 10,7 | 59 |
| Jumlah | 95,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| N | 40 | 308 | 252 | 600 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Karena rumah petak tersebut berukuran sempit, maka migran non-permanen yang datang bersama keluarga cenderung untuk menempati hunian tersebut hanya dengan anggota keluarganya (keluarga batih). Dari observasi dan wawancara di lapangan diketahui bahwa sebagian rumah petak di lokasi penelitian ditempati oleh suami istri dengan satu atau dua orang anak yang masih kecil. Dominannya keluarga batih diantara migran non-permanen kemungkinan karena keterbatasan kemampuan ekonomi mereka, sehingga terpaksa tinggal di rumah/hunian yang sempit.¹³ Dengan kondisi rumah yang sempit, maka prioritas utama penghuni rumah adalah orang tua dan anak-anak mereka. Selain itu, tidak tertutup pula kemungkinan migran non permanen ini sudah terpengaruh oleh gaya hidup kota, dimana satu rumah tangga pada umumnya hanya dihuni oleh keluarga inti.

Diantara migran non-permanen yang datang ke Surabaya tanpa disertai oleh keluarga, ada pula kecenderungan untuk tinggal bersama-sama dalam satu hunian. Karena itu, sering dijumpai satu petak rumah disewa oleh beberapa migran non-permanen, baik yang berasal dari daerah yang sama maupun dari daerah yang berlainan. Hal ini dilakukan sebagai salah satu upaya memperkecil biaya pengeluaran untuk tempat tinggal. Jika mereka mempunyai jam kerja yang berbeda, misalnya sebagian siang dan sebagian lainnya malam hari, maka tempat tinggal bisa ditempati secara bergantian. Dengan demikian, mereka tidak merasa berdesakan meskipun menempati hunian yang sempit.

¹³ Survei mendapatkan rata-rata luas hunian per rumah tangga adalah 12,6 meter persegi atau 3,8 meter persegi untuk satu anggota rumah tangga.

Terdapat perbedaan yang menyolok dalam tipe keluarga antara migran permanen dan non-migran dengan migran non-permanen. Sangat kecil proporsi migran permanen yang tinggal dalam keluarga tunggal. Diantara non-migran bahkan tidak ada yang tinggal dalam keluarga tunggal. Migran permanen dan non-migran lebih banyak tinggal dengan keluarga luas dan keluarga batih. Kemungkinan besar dua kelompok ini adalah mereka yang mempunyai kondisi ekonomi lebih baik dan sudah mempunyai rumah sendiri, dengan ukuran yang lebih luas. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa pendatang tidak akan pindah secara permanen jika tidak memiliki rumah sendiri. Ukuran rumah yang lebih luas memungkinkan migran permanen untuk menampung anggota lain selain keluarga inti mereka. Ada kemungkinan pula migran permanen ini menampung orang-orang yang datang dari daerah asal dan memfasilitasi mereka untuk tinggal sementara di rumahnya, sehingga terjadi migrasi berantai.

Jika diperhatikan dari umur kepala rumah tangga (KRT) migran non-permanen yang tinggal dalam keluarga tunggal mempunyai KRT berusia lebih tua dibandingkan dengan mereka yang tinggal dalam keluarga batih dan keluarga batih yang diperluas (Tabel 3.11). Fenomena tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Ada kecenderungan diantara sebagian migran non-permanen, terutama jika mereka mempunyai anak berusia sekolah setingkat SLTP, untuk meninggalkan keluarga di daerah asal. Hal ini dilakukan karena pertimbangan lebih murah biaya hidup, termasuk biaya pendidikan di daerah asal daripada di Kota Surabaya. Kepala keluarga yang berusia lebih tua pada umumnya sudah mempunyai anak usia sekolah setingkat SLTP, sehingga tinggal sendiri di Surabaya. Sebaliknya, mereka yang berusia lebih muda cenderung tinggal dengan keluarga karena anak-anak yang masih kecil (sekolah di tingkat SD) diajak tinggal bersama di Surabaya. Biaya pendidikan tingkat SD yang relatif murah masih dapat ditanggung oleh mereka, sehingga tidak perlu menyekolahkan anak-anak di daerah asal.

Tabel 3.11: Rata-rata Umur Kepala Rumah Tangga, Status Migrasi dan Tipe Keluarga, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status migrasi</i> | <i>Tipe keluarga</i> | | | <i>Jumlah</i> |
|----------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------|
| | <i>Keluarga tunggal</i> | <i>Keluarga batih</i> | <i>Keluarga batih diperluas</i> | |
| <i>Migran Permanen</i> | 44 | 34 | 39 | 37 |
| <i>Migran Non Permanen</i> | 42 | 34 | 38 | 36 |
| <i>Non Migran</i> | - | 35 | 36 | 35 |
| Total | 42 | 34 | 38 | 36 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Sebagai konsekuensi dari keterbatasan daya tampung rumah tempat tinggal, maka rata-rata jumlah penghuni rumah juga kecil. Hasil survei terhadap 600 rumah tangga terpilih memperlihatkan bahwa satu rumah tangga rata-rata memiliki 4 orang anggota rumah tangga. Angka tersebut sedikit lebih besar dari pada rata-rata anggota rumah tangga di Kota Surabaya dan Kecamatan Tambaksari, masing-masing 3,7 orang dan 3,9 orang secara berturut-turut (Bappeko Surabaya, 2003:77). Jika dilihat dari status migrasi, jumlah anggota keluarga migran non permanen lebih kecil dari pada migran permanen. Besar kemungkinan karena kondisi ekonomi yang terbatas, migran non permanen tidak mampu mengakomodasi jumlah anggota rumah tangga yang lebih banyak.

3.4.2. Kondisi Pelaku Migrasi di Tingkat Individu

Informasi tentang karakteristik demografi dan sosial ekonomi migran bermanfaat untuk menggambarkan selektivitas migrasi yang merupakan aspek penting dari proses migrasi. Untuk mengetahui selektivitas migran non-permanen yang merupakan kelompok migran dengan jumlah terbesar di lokasi penelitian, maka pembahasan tentang kondisi demografi dan sosial ekonomi responden dibedakan menurut status migrasi. Data yang dipergunakan dalam analisis adalah data individu migran, yaitu semua anggota rumah tangga sampel yang kemudian dibedakan menurut status migrasi.

Karakteristik demografi

Uraian tentang kondisi demografi mencakup umur, rasio jenis kelamin, pendidikan tertinggi yang ditamatkan. Rasio jenis kelamin berguna untuk mengetahui apakah pelaku migrasi lebih banyak dilakukan oleh laki-laki atau perempuan. Rasio jenis kelamin dihitung dengan membagi jumlah responden laki-laki dengan jumlah responden perempuan di lokasi penelitian menurut status migrasinya dan kemudian dikalikan dengan 100 persen. Tabel 3.12 memperlihatkan bahwa rasio jenis kelamin anggota rumah di lokasi penelitian adalah 117. Angka ini menunjukkan bahwa jumlah laki-laki lebih banyak daripada perempuan, yaitu dari setiap 117 laki-laki terdapat 100 perempuan. Apabila dibedakan menurut status migrasi, migran non-permanen mempunyai rasio jenis kelamin tertinggi yaitu 120. Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar migran non-permanen di lingkungan permukiman kumuh di lokasi penelitian adalah laki-laki. Fenomena ini juga didukung oleh hasil wawancara mendalam dengan beberapa narasumber di lokasi penelitian yang menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk non-permanen di permukiman kumuh yang menjadi lokasi penelitian adalah laki-laki. Pada

umumnya mereka berasal dari daerah perdesaan di sekitar Surabaya dan datang ke Surabaya untuk mencari pekerjaan yang lebih baik. Biasanya mereka datang sendiri sementara keluarga mereka tetap tinggal di daerah asalnya. Setiap jangka waktu tertentu mereka kembali ke daerah asalnya dan membawa penghasilan yang diperolehnya di Surabaya.

Tabel 3.12: Responden Berdasarkan Jenis Kelamin, Status Migrasi dan Rasio Jenis Kelamin, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status migrasi</i> | <i>Laki-laki</i> | <i>Perempuan</i> | <i>Rasio jenis kelamin</i> |
|-----------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| Migran permanen | 99 | 113 | 88 |
| Migran non-permanen | 711 | 591 | 120 |
| Non migran | 253 | 203 | 125 |
| Jumlah | 1.063 | 907 | 117 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Rasio jenis kelamin tertinggi ada pada kelompok non migran namun sebagian besar responden non migran ini berada pada kelompok usia muda. Kemungkinan besar non migran laki-laki tersebut adalah anak dari responden berstatus migran permanen yang sudah menetap dan tinggal cukup lama di Surabaya.

Untuk mengetahui struktur umur penduduk secara cepat dapat dilihat dari median umur dan menurut jenis kelamin. Data mengenai median umur responden laki-laki dan perempuan yang dibedakan menurut status migrasi dapat dilihat pada Tabel 3.13. Dari tabel tersebut diketahui bahwa median umur responden secara keseluruhan adalah 26. Rendahnya median umur responden ini terkait dengan pengambilan sampel secara purposive untuk rumah tangga migran non-permanen yang cenderung berada pada usia produktif. Dari tabel tersebut diketahui bahwa median umur laki-laki lebih tinggi dari pada median umur perempuan tanpa membedakan status migrasi. Jika dirinci menurut status migrasi, umur migran non-permanen sedikit lebih rendah dari migran permanen tetapi jauh lebih tinggi dari pada umur median non migran. Data tersebut menunjukkan bahwa migran non-permanen yang datang ke lokasi penelitian berusia lebih muda dibandingkan migran permanen yang sudah lama menetap di Surabaya dan menjadi penduduk Kota Surabaya. Kondisi ini semakin memperjelas tingginya rasio jenis kelamin non migran (Tabel 3.12) yang cenderung didominasi oleh penduduk usia muda yang diperkirakan sebagai generasi kedua dari migran permanen.

Jika dibedakan menurut jenis kelamin maka median usia perempuan migran permanen dan non permanen lebih muda dibandingkan dengan median usia laki-laki.

Tabel 3.13: Umur Median Berdasarkan Status Migrasi dan Jenis Kelamin, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status migrasi</i> | <i>Laki-laki</i> | <i>Perempuan</i> | <i>Laki+Perempuan</i> |
|-----------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Migran permanen | 30 | 28 | 30 |
| Migran non-permanen | 30 | 29 | 29 |
| Non migran | 10 | 7 | 8 |
| Jumlah | 28 | 24 | 26 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Pemukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Tabel 3.14: Persentase Responden Berdasarkan Kelompok Umur dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Kelompok Umur</i> | <i>Migran permanen</i> | <i>Migran non-permanen</i> | <i>Non migran</i> | <i>jumlah</i> |
|----------------------|------------------------|----------------------------|-------------------|---------------|
| 0-14 | 14.2 | 18.7 | 69.5 | 29.9 |
| 15-64 | 85.8 | 80.9 | 30.5 | 69.7 |
| 65+ | (0) | 0.5 | (0) | 0.3 |
| Jumlah | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 212 | 1302 | 456 | 1970 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Pemukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004
 catatan: () angka absolut, < 10 tidak diperhitungkan dengan persentase

Selain umur median, pengelompokan umur juga bisa menggambarkan struktur umur penduduk. Dalam penelitian ini umur reponden dikelompokkan menjadi tiga kelompok umur seperti yang terlihat pada Tabel 3.14. Pengelompokan responden berdasarkan kelompok usia di lokasi penelitian memperlihatkan bahwa mayoritas responden berada pada kelompok usia produktif. Jika dibedakan menurut status migrasi maka persentase usia produktif terbesar ada pada kelompok migran permanen. Meskipun demikian angka ini tidak terlalu berbeda jika dibandingkan dengan persentase penduduk usia produktif untuk kelompok migran non-permanen. Tingginya persentase responden migran, baik permanen maupun non-permanen yang berada pada kelompok usia produktif menggambarkan adanya selektivitas migrasi berdasarkan umur, dimana pelaku migrasi cenderung berusia muda. Keadaan ini sejalan dengan informasi yang diperoleh dari wawancara mendalam yang menyatakan bahwa

pada umumnya mereka pulang-pergi Surabaya-daerah asal selama mereka masih sanggup bekerja atau sampai anak-anak mereka yang ditinggal di desa sudah bisa hidup mandiri atau berkeluarga. Pada saat sudah mencapai usia tua mereka akan berhenti melakukan migrasi non-permanen dan kembali menetap di desanya. Berikut adalah petikan wawancara dengan salah seorang migran non-permanen yang pulang-pergi dari lokasi penelitian ke daerah asalnya karena keluarganya masih tinggal di desa.

- Tanya : Jadi seperti Bapak ini pulang ke desa berapa kali?
 Jawab : *Satu bulan satu kali*
 Tanya : Berapa lama biasanya kalau pulang?
 Jawab : *Satu minggu paling lama, kadang tiga hari, dua hari udah pulang sini lagi*
 Tanya : Nggak pernah pindah-pindah tempat lain?
 Jawab : *Nggak pernah, kalau nggak senang di sini ya didesa, menetap di desa, kalo udah pensiun*
 Tanya : Kalau pensiun itu sampai apa pak?
 Jawab : *Kalau sudah selesai kerja ya pensiun, biasanya kalau anak sudah jadi, sudah besar-besar dan sudah berkeluarga...*

Tingkat pendidikan merupakan salah satu indikator untuk melihat kualitas penduduk. Semakin tinggi tingkat pendidikan, kualitas penduduk semakin baik. Bagian ini akan menjelaskan kualitas responden berstatus migran non-permanen dalam perbandingannya dengan migran permanen dan non-permanen dilihat dari tingkat pendidikan terakhir yang ditamatkan. Secara umum, sekitar dua pertiga responden hanya berpendidikan rendah (tamat SD dan dibawahnya). Temuan ini mendukung pendapat Vedeld dan A. Siddham (2001) yang menyatakan bahwa lingkungan permukiman kumuh cenderung dihuni oleh penduduk berpendidikan rendah. Persentase responden berstatus migran (permanen dan non-permanen) dengan tingkat pendidikan SD atau kurang lebih rendah daripada mereka yang termasuk dalam kategori non migran yang terkonsentrasi pada usia muda, sehingga kemungkinan besar mereka masih berstatus masih sekolah (Lihat Tabel 3.15).

Tabel 3.15: Persentase Responden Umur 7 Tahun Keatas Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Tingkat pendidikan tertinggi</i> | <i>Permanen</i> | <i>Non-permanen</i> | <i>Non Migran</i> | <i>Jumlah</i> |
|---------------------------------------|-----------------|---------------------|-------------------|---------------|
| Tidak/blm pernah sekolah/blm tamat SD | 17,7 | 24,7 | 45,6 | 27,5 |
| SD | 41,9 | 41,4 | 25,2 | 38,6 |
| SLTP | 26,1 | 22,5 | 16,0 | 21,8 |
| SLTA+ | 14,3 | 11,5 | 13,3 | 12,2 |
| Jumlah | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| N | 186 | 1.099 | 210 | 1.495 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Jika dibedakan menurut status migrasi, migran non-permanen dengan tingkat pendidikan SD atau kurang menunjukkan persentase yang lebih tinggi daripada migran permanen. Sebaliknya persentase responden berpendidikan lebih tinggi (SLTP dan SLTA atau lebih tinggi) adalah lebih rendah untuk kelompok migran non-permanen daripada migran permanen. Kondisi ini menunjukkan bahwa umumnya migran non-permanen yang masuk ke lokasi penelitian adalah berpendidikan rendah. Hal ini kemungkinan disebabkan sebagian besar migran non-permanen berasal dari daerah pedesaan Jawa Timur, dimana pendidikan penduduk pedesaan pada umumnya berpendidikan rendah. Data Sensus Penduduk 2000 Jawa Timur menunjukkan bahwa pendidikan penduduk di daerah pedesaan Jawa Timur yang berusia 5 tahun adalah di bawah SD atau lebih rendah sebesar 72,3 persen dan hanya 14,3 persen yang berpendidikan SLTA keatas. Rendahnya tingkat pendidikan penduduk yang berstatus migran non-permanen juga terlihat dari ungkapan salah seorang tokoh masyarakat di lokasi penelitian tentang pendidikan penduduk non-permanen dari 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 Al Quran. 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...*”

Ungkapan lainnya datang dari seorang RW di lokasi penelitian yaitu:

“...Umumnya para penduduk di sini “wiraswasta semua, seperti tukang rombeng, berjualan di pasar, kalau pegawai negeri sangat jarang, mungkin tidak ada. Ijazah mereka tidak punya, mungkin hanya ijazah pondok saja sehingga sangat sulit untuk mendapatkan pekerjaan”.

Karakteristik sosial_ekonomi

Bagian ini mendeskripsikan kegiatan utama yang dilakukan oleh migran non-permanen selama seminggu terakhir pada saat survei dilakukan. Hasil

survei menunjukkan bahwa kegiatan utama sebagian besar responden adalah bekerja (Tabel 3.16). Persentase tertinggi ada pada kelompok migran non-permanen. Kondisi ini semakin memperkuat asumsi bahwa kedatangan migran non-permanen ke Surabaya adalah untuk bekerja. Dari hasil wawancara diketahui bahwa kedatangan non migran ke Surabaya lebih dikarenakan alasan ekonomi. Sebagian dari migran non-permanen tersebut berasal dari daerah perdesaan 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 perdesaan sangat terbatas. Di Surabaya mereka bisa bekerja atau berusaha dengan mudah, walaupun penghasilan yang mereka peroleh termasuk kecil. Bagi mereka yang mempunyai lahan pertanian, bekerja di Surabaya biasanya dilakukan setelah musim tanam atau musim panen, seperti yang terlihat dari ungkapan salah seorang migran non-permanen 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 khan 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 migran non-permanen yang tidak mempunyai lahan pertanian di daerah asalnya, mereka datang ke Surabaya benar-benar karena dorongan untuk mendapatkan pekerjaan karena sulitnya lapangan pekerjaan di daerah asalnya. 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 3.16: Persentase Responden Usia 10 Tahun Ke atas Berdasarkan Kegiatan Utama Seminggu yang Lalu dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| Kegiatan utama seminggu yang lalu | Permanen | Non Permanen | Non Migran | Total |
|-----------------------------------|----------|--------------|------------|-------|
| Laki-laki | | | | |
| Bekerja | 85,9 | 93,3 | 57,5 | 87 |
| Mencari kerja | (2) | (9) | (7) | 2,2 |
| Menganggur | (5) | 1,8 | (4) | 2,4 |
| Sekolah | (5) | 3,1 | 33,9 | 8,2 |
| Mengurus RT | (0) | (1) | (0) | (1) |
| Lainnya | (0) | (1) | (0) | (1) |
| Jumlah | 85,9 | 98,2 | 91,4 | 99,8 |
| N | 85 | 608 | 127 | 820 |
| Perempuan | | | | |
| Bekerja | 48,5 | 44,4 | 19,3 | 41,9 |
| Mencari kerja | (4) | (4) | (2) | 1,5 |
| Menganggur | (1) | (3) | (5) | (9) |
| Sekolah | (3) | 5,3 | 49,4 | 10,4 |
| Mengurus RT | 43,6 | 48,9 | 21,7 | 44,7 |
| Lainnya | (0) | (0) | (1) | (1) |
| Jumlah | 92,1 | 98,6 | 90,4 | 98,5 |
| N | 101 | 491 | 83 | 675 |
| Laki-laki + Perempuan | | | | |
| Bekerja | 65,6 | 71,4 | 42,4 | 66,6 |
| Mencari kerja | (6) | 1,2 | (9) | 1,9 |
| Menganggur | (6) | 1,3 | (9) | 1,9 |
| Sekolah | 4,3 | 4,1 | 40 | 9,2 |
| Mengurus RT | 23,7 | 21,9 | 8,6 | 20,3 |
| Lainnya | (1) | (1) | (1) | (1) |
| Jumlah | 93,6 | 99,9 | 91 | 99,9 |
| N | 186 | 1.099 | 210 | 1.495 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004
 catatan: () angka absolut, <10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Jika dilihat menurut jenis kelamin, persentase migran permanen dan non-permanen laki-laki usia 10 tahun ke atas 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 untuk mengetahui alasan seseorang berpindah ke daerah perkotaan ditemukan bahwa alasan yang diajukan oleh kaum laki-laki 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 baik permanen maupun non-permanen relatif rendah namun hasil studi kualitatif menemukan bahwa banyak perempuan migran yang sebenarnya bekerja tetapi mengaku tidak bekerja. Umumnya mereka adalah pekerja keluarga yang bekerja membantu suaminya yang berjualan makanan dan minuman. 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 kerjanya 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...”

Sementara itu persentase responden non migran yang bekerja lebih rendah dibandingkan dengan persentase penduduk migran, hal ini disebabkan sebagian besar penduduk non migran usia 10 tahun yang masih berada pada usia sekolah melakukan kegiatan utama sekolah. Kondisi ini juga dijelaskan dari hasil survei yang menunjukkan bahwa hampir separuh responden berstatus non migran yang mempunyai kegiatan utama bersekolah.

Dari jumlah responden yang bekerja, diketahui bahwa lapangan pekerjaan di sektor perdagangan makanan dan minuman merupakan sektor pekerjaan yang paling banyak dilakukan oleh responden (Tabel 3.17). Dalam tulisan ini, lapangan pekerjaan responden yang dikelompokkan menjadi 12 kategori yaitu industri makanan dan minuman, pakaian jadi, industri logam, industri percetakan, industri lainnya, perdagangan makanan dan minuman, jasa perorangan, jasa publik, angkutan, bangunan, dan lainnya. Informasi mengenai lapangan pekerjaan penduduk di pemukiman kumuh ini berguna untuk mengetahui apakah ada kecenderungan atau preferensi lapangan pekerjaan penghuni pemukiman kumuh terutama migran yang masuk ke daerah tersebut.

Tingginya persentase responden yang bekerja di lapangan pekerjaan ini kemungkinan disebabkan lapangan pekerjaan ini mudah dilakukan bila dibandingkan dengan lapangan pekerjaan lain, tidak memerlukan

keterampilan khusus dan 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 tersebut seperti menjual bakso dan menjual roti.

Lapangan pekerjaan industri makanan dan minuman menjadi lapangan pekerjaan kedua yang paling banyak menyerap tenaga kerja di lokasi penelitian. Lapangan pekerjaan di sektor industri makanan dan minuman ini sangat terkait dengan lapangan pekerjaan perdagangan makanan dan minuman yang telah disebutkan sebelumnya. Termasuk dalam lapangan pekerjaan ini adalah membuat makanan dan minuman, baik untuk dijual sendiri atau untuk dijual oleh orang lain seperti membuat dan menjual lontong gule. Pekerjaan yang dilakukan oleh para istri antara lain menyiapkan bahan-bahan yang akan dijual oleh suami.

Tabel 3.17: Persentase Responden Usia 10 Tahun Ke atas yang Bekerja Berdasarkan Lapangan Pekerjaan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari.

| Lapangan pekerjaan | Permanen | Non Permanen | Non Migran | Total |
|---------------------------------------|----------|--------------|------------|-------|
| Industri makanan dan minuman | 12,3 | 17,5 | (4) | 15,7 |
| Industri pakaian | 12,3 | 4,3 | (5) | 5,4 |
| Industri logam | (9) | 3,9 | (5) | 4,5 |
| Industri percetakan | (2) | 2,3 | (5) | 2,5 |
| Industri lainnya | 12,3 | 6,6 | 11,2 | 7,7 |
| Perdagangan makanan dan minuman | 14,8 | 32,1 | 11,2 | 28,1 |
| Perdagangan bukan makanan dan minuman | 8,2 | 9,6 | 12,4 | 9,6 |
| Jasa pereorangan | 13,9 | 9,9 | 16,9 | 11 |
| Jasa publik | (4) | 2,0 | (7) | 2,7 |
| Angkutan | (8) | 9,7 | 13,5 | 9,6 |
| Bangunan | (4) | (8) | (3) | 1,5 |
| Lainnya | (5) | (8) | (2) | 1,5 |
| Jumlah | 73,8 | 97,9 | 65,2 | 100,0 |
| n | 122 | 785 | 89 | 996 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Pemukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004
 catatan: () angka absolut, <10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Lapangan pekerjaan ke tiga yang paling banyak dilakukan oleh responden adalah di sektor jasa perorangan. Termasuk dalam lapangan pekerjaan ini adalah tukang jahit, tukang cuci, tukang cukur, dan buruh serabutan yang tidak terikat pada orang lain. Pekerjaan sebagai tukang jahit dan tukang cuci pakaian umumnya dilakukan oleh perempuan. Menjahit biasanya dapat dilakukan di rumah sedangkan tukang cuci biasanya datang ke rumah-rumah.

Sementara itu pekerjaan sebagai tukang cukur dan buruh serabutan merupakan pekerjaan yang didominasi oleh laki-laki.

Jika dibedakan menurut status migrasi maka terlihat adanya kecenderungan migran non-permanen untuk bekerja pada sektor perdagangan makanan dan minuman. Tingginya persentase migran non-permanen yang bekerja pada lapangan pekerja tersebut sangat terkait ciri-ciri lapangan pekerjaan perdagangan dan minuman yang disebutkan sebelumnya. Di samping ciri-ciri tersebut faktor lain yang mendorong migran non-permanen masuk ke sektor perdagangan dan minuman adalah faktor pertemanan atau persaudaraan. Sebelum datang ke Surabaya mereka sudah memutuskan pekerjaan yang akan mereka lakukan dengan cara belajar dari pengalaman teman atau saudara yang sudah lebih dulu bekerja di Surabaya.

Banyaknya migran non-permanen 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 non-permanen. Hampir di setiap rumah yang mereka tempati terdapat gerobak bakso. Pada umumnya mereka bekerja pada seseorang atau yang disebut juragan bakso. Bahan-bahan yang akan dijual seperti pentholan baksonya disediakan oleh juragannya sedangkan mereka hanya menyiapkan bumbu dan tambahan makanan lainnya. Penghasilan yang mereka terima dari penjualan 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 pentholnya itu, seumpama Rp 350, dia jualnya Rp 500, ya komisian, tapi kalau cuma 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 pentholanne ... 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. 1000,- 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 migran non-permanen yang juga bekerja pada pengusaha roti. Para penjual roti goreng ini biasanya bekerja menjajakan roti dengan cara keliling. Penghasilan yang diperoleh dari pekerjaan ini relatif kecil

karena mereka hanya bekerja sebagai penjual saja seperti pengakuan salah seorang migran non-permanen 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 13.00 -18.00. Keuntungan rata-rata sekitar Rp. 15.000,- per hari. Kalau pulang kasih orang tua Rp. 75.000 ,- (hasil keuntungan 10 hari). Jualan roti pakai sepeda dibonceng di belakang”

Dominasi migran non-permanen juga terjadi pada lapangan pekerjaan industri makanan dan minuman. Tingginya persentase migran non-permanen yang bekerja di lapangan pekerjaan industri makanan dan minuman sangat terkait dengan sistem pembagian kerja yang berlaku di keluarga. Seperti sudah dijelaskan sebelumnya meskipun migran non-permanen kebanyakan datang ke Surabaya sendiri tanpa membawa keluarga tetapi ada juga yang datang bersama keluarganya. Biasanya para istri dari penjual makanan dan minuman juga membantu menyiapkan bahan-bahan yang akan dijual.

Berbeda dengan dua lapangan pekerjaan yang kebanyakan dilakukan oleh migran non-permanen tersebut, sektor jasa perorangan lebih banyak dilakukan oleh non migran daripada migran non-permanen maupun migran permanen. Persentase responden non migran yang bekerja di lapangan pekerjaan ini hampir dua kali lipat jika dibandingkan dengan migran non-permanen. Termasuk dalam sektor jasa perorangan ini adalah tukang becak dan kuli serabutan. Temuan ini menggambarkan bahwa migran non-permanen cenderung mencari pekerjaan di sektor perdagangan makanan dan minuman yang dianggap lebih mudah dilakukan dan tidak banyak menguras tenaga dibandingkan pada sektor jasa perorangan.

Dilihat jenis pekerjaannya, Tabel 3.18 menunjukkan bahwa mayoritas responden bekerja sebagai pedagang kecil. Keadaan ini sangat terkait dengan tingginya proporsi responden yang bekerja pada lapangan pekerjaan perdagangan serta industri makanan dan minuman yang umumnya adalah pedagang kecil. Jenis pekerjaan sebagai tenaga jasa merupakan jenis pekerjaan ke dua yang paling banyak dilakukan responden di lokasi penelitian. Namun persentase responden yang bekerja pada jenis pekerjaan ini tidak berbeda jauh dengan jenis pekerjaan sebagai tenaga pengolahan makanan dan minuman. Seperti halnya pedagang kecil, jenis pekerjaan sebagai tenaga pengolahan makanan dan minuman ini juga mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan lapangan pekerjaan perdagangan dan industri makanan dan minuman. Sebagian besar responden yang bekerja sebagai tenaga pengolahan makanan dan minuman ini adalah anggota rumah tangga dari mereka yang bekerja pada lapangan pekerjaan tersebut.

Tabel 3.18: Persentase Responden Usia 10 Tahun Ke atas Berdasarkan Jenis Pekerjaan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Jenis pekerjaan</i> | <i>Permanen</i> | <i>Non Permanen</i> | <i>Non Migran</i> | <i>Total</i> |
|--|-----------------|---------------------|-------------------|--------------|
| Pedagang kecil | 16,4 | 32 | 12,4 | 28,3 |
| Tenaga pemasaran jasa perusahaan/toko (tenaga penjualan) | (6) | 6,8 | 11,2 | 6,9 |
| Tenaga usaha jasa | 22,1 | 17,6 | 27,0 | 19 |
| Tenaga pengolahan makanan dan minuman | 10,7 | 19,1 | (3) | 16,7 |
| Tenaga usaha jahit menjahit | 13,1 | 6,5 | (5) | 7,2 |
| Tenaga usaha perbengkelan dan las | (6) | 1,7 | (5) | 2,5 |
| Tenaga usaha percetakan&sablon | (3) | 3,8 | (6) | 3,9 |
| Tenaga usaha produksi lainnya | 15,6 | 5,2 | (7) | 6,7 |
| Tukang batu/kayu/bangunan | 8,2 | 6,4 | 12,4 | 7,1 |
| Lainnya | (1) | (8) | (7) | 1,6 |
| Jumlah | 91,0 | 99,1 | 63,0 | 100,0 |
| N | 122 | 785 | 89 | 996 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Pemukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004
 catatan: () angka absolut, <10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Jika dibedakan menurut status migrasi dapat diketahui bahwa jenis pekerjaan sebagai pedagang kecil paling banyak dilakukan oleh migran non-permanen. Kondisi ini tidak terlepas dari dominasi migran non-permanen bekerja pada lapangan pekerjaan perdagangan dan industri makanan dan minuman yang umumnya adalah pedagang kecil. Termasuk juga dalam kelompok pedagang kecil adalah mengumpulkan dan menjual barang-barang bekas atau yang biasa disebut dengan rombeng. Jenis pekerjaan ini juga kebanyakan dilakukan oleh migran non-permanen 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.”

Seperti halnya dengan jenis pekerjaan sebagai pedagang kecil, persentase migran non-permanen yang bekerja sebagai tenaga pengolahan makanan dan minuman lebih tinggi jika dibandingkan migran permanen dan non migran. Kondisi ini tidak terlepas dari tingginya persentase migran industri makanan dan minuman. Termasuk dalam tenaga pengolahan makanan dan minuman ini para istri yang membantu suami menyiapkan bahan-bahan makanan dan minuman yang akan dijual.

Sementara itu, jika dibandingkan dengan migran permanen dan non-permanen maka persentase migran non-permanen yang bekerja sebagai tenaga usaha jasa lebih rendah (Tabel 3.18). Hal ini disebabkan beberapa pekerjaan yang termasuk pada jenis pekerjaan sebagai tenaga usaha jasa ini memerlukan tingkat pendidikan relatif tinggi yang umumnya tidak dimiliki oleh migran non-permanen sebagai contoh bekerja sebagai pegawai negeri atau satpam. Meskipun sebagian migran non-permanen juga ada yang bekerja sebagai tenaga usaha jasa tetapi dengan persentase yang lebih rendah, sebagian besar bekerja sebagai tenaga usaha jasa yang tidak memerlukan keterampilan khusus seperti tukang becak dan pembantu rumah tangga.

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 diberikan sebelumnya.

Tabel 3.19 memperlihatkan bahwa lebih dari separuh responden di lokasi penelitian berstatus pekerja/buruh/karyawan. Mereka pada umumnya adalah pegawai/buruh pabrik, pegawai negeri dan karyawan swasta. Sekitar sepertiga responden bekerja dengan status berusaha sendiri seperti mereka yang bekerja di lapangan pekerjaan perdagangan, industri pengolahan makanan dan minuman dan mereka yang bekerja di lapangan usaha jasa.

Tabel 3.19: Persentase Responden Usia 10 Tahun Ke atas Berdasarkan Status Pekerjaan dan Status Migrasi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status pekerjaan</i> | <i>Permanen</i> | <i>Non-permanen</i> | <i>Non Migran</i> | <i>Jumlah</i> |
|---|-----------------|---------------------|-------------------|---------------|
| Berusaha sendiri tanpa dibantu orang lain | 37,7 | 40,1 | 20,2 | 38,1 |
| Berusaha dengan dibantu ART/buruh tidak tetap | 2,5 | 5,2 | 2,2 | 4,6 |
| Pekerja/buruh/karyawan | 56,6 | 48,2 | 77,5 | 51,8 |
| Pekerja tidak dibayar | 3,3 | 6,5 | (0) | 5,5 |
| Jumlah | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| N | 122 | 785 | 89 | 996 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Pemukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

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

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya sebagian besar responden yang berstatus migran non-permanen bekerja pada lapangan pekerjaan

perdagangan dan industri makanan dan minuman dengan jenis pekerjaan sebagai pedagang kecil. Umumnya mereka yang bekerja pada dua kategori pekerjaan tersebut bekerja sendiri tanpa bantuan orang lain. Kondisi ini menyebabkan persentase responden yang bekerja dengan status bekerja sendiri tanpa bantuan orang lain menjadi lebih tinggi, jika dibandingkan dengan migran non-permanen dan non migran.

Berdasarkan diskusi di atas 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.

Meskipun tidak terdapat data yang pasti mengenai jumlahnya, diantara migran tersebut jumlah migran non-permanen cukup signifikan. Pendatang yang tidak tercatat (misalnya berjumlah 1,5 juta orang pada tahun 2002) dapat dianggap sebagai proksi dari banyaknya migran non-permanen yang pada umumnya tidak melaporkan kedatangan mereka. Sebagian migran datang ke Kota Surabaya disertai oleh anggota keluarga seperti istri dan anak-anak, namun tidak jarang pula yang tanpa membawa anggota keluarga. Kelompok migran ini biasanya hidup dalam keluarga tunggal, disamping sebagian lainnya tinggal dengan sesama migran yang tidak membawa anggota keluarga.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa migran non-permanen mayoritas beretnis Jawa, terutama berasal dari kota-kota/kabupaten-kabupaten yang berdekatan dengan Kota Surabaya. Selain itu, penduduk etnis Madura juga mempunyai sumbangan yang berarti terhadap migran non-permanen. Migran non-permanen didominasi oleh mereka yang berada dalam usia produktif (14-64 tahun), memperkuat argumen bahwa mencari pekerjaan di kota merupakan tujuan utama kedatangan mereka. Dilihat dari tingkat pendidikan, proporsi terbesar migran non-permanen lulusan sekolah dasar, diikuti oleh mereka yang telah menamatkan SLTP. Mayoritas migran non-permanen melakukan usaha ekonomi sektor informal, seperti pembuatan dan penjualan makanan dalam skala kecil. Hal ini terlihat dari data dimana persentase terbesar dari mereka bekerja di sektor perdagangan makanan dan minuman, baik yang melakukan usaha sendiri maupun yang berstatus sebagai buruh.

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 problem-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, ketidakdisiplinan 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.

Telah disebutkan sebelumnya, dalam struktur perwilayahan Propinsi Jawa Timur, Kota Surabaya ditetapkan sebagai pusat utama Jawa Timur dan merupakan kota orde I, yang artinya sebagai pusat urban yang menunjang kegiatan sosio-ekonomi wilayah Gerbangkertosusila (Bappeko, 2002:1). Pesatnya pendatang yang masuk ke kota ini berdampak terhadap perkembangan tata kota. Sebagian pendatang terpaksa menempati daerah-daerah yang sebenarnya tidak diperuntukkan sebagai tempat tinggal. Hal ini terpaksa dilakukan karena terbatasnya prasarana permukiman dan fasilitas umum yang disediakan pemerintah daerah kota¹⁴. Akibatnya, terbentuklah hunian-hunian yang tidak memenuhi syarat rumah sehat¹⁵ (kumuh) di berbagai lokasi seperti di bantaran sungai saluran irigasi, bantaran rel kereta api, di areal pemakaman atau di pinggir daerah permukiman. Kondisi permukiman seperti ini juga ditemukan di lokasi penelitian, yaitu di Kecamatan Tambaksari (Kelurahan Gading dan Pacarkeling). Seperti yang sudah dikemukakan pada Bab I, kawasan permukiman kumuh yang berada dalam Kelurahan Gading cukup luas, namun data tentang luas permukiman ini tidak tersedia. Lokasi permukiman kumuh di areal tersebut tersebar, sebagian menempati pinggir saluran/kali irigasi, di areal pemakaman, pinggir rel kereta api, bahkan di dalam areal permukiman penduduk.

Pembahasan kondisi permukiman kumuh berikut ini mencakup kondisi fisik dan non fisik dari permukiman kumuh. 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 dan air bersih) dan fasilitas pelayanan publik (seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, lapangan bermain). Fokus perhatian dalam aspek non fisik adalah berkaitan dengan pendidikan dan pekerjaan penduduk (termasuk migran).

¹⁴ Pada tahun 1989 diperkirakan sekitar 68 % penduduk perkotaan tidak mendapatkan air bersih secara langsung atau dalam jumlah yang memadai dan 60 % tidak mendapatkan fasilitas sanitasi yang memadai (United Nations Development Programme 1985 dalam Sidabutar, Parulian 1993:29).

¹⁵ 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).

4.1. Terbentuknya Permukiman Kumuh dan Persebarannya

Apabila melihat dari perkembangan penggunaan lahan di Kota Surabaya pada umumnya, proporsi lahan yang belum terbangun pada tahun 2001 mengalami penyusutan luar biasa. Di kawasan pantai timur Surabaya contohnya, lokasi tambak-tambak milik rakyat lambat-laun mengalami perubahan ke arah perkembangan kegiatan hunian. Apabila dibandingkan dengan kondisi pada masa-masa sebelumnya, telah terjadi perkembangan urban yang luar biasa 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 liar dan rumah-rumah kumuh. Rumah formal biasanya dibangun oleh pemborong melalui koordinasi dengan pemilik juga pemerintah, sehingga pembangunannya lebih tertata. Sebaliknya dengan permukiman informal, berdiri di atas tanah milik pemerintah dan pembangunannya merupakan hasil swadaya masyarakat penghuni, sehingga ada yang tertata dan tidak sedikit pula yang tidak teratur. Munculnya permukiman informal, khususnya hunian kumuh dan hunian liar, merupakan persoalan yang dilematis bagi pemerintah Kota Surabaya.

Berdasarkan hasil studi dari Laboratorium Permukiman ITS, perumahan kumuh banyak menempati lokasi seperti sekitar pasar, pertokoan, pabrik/kegiatan industri. Dibanding dengan kota-kota lainnya, di Kota Surabaya lebih banyak ditemukan kawasan-kawasan kumuh. Sedangkan lokasi hunian liar yang berjumlah 18 lokasi dan menyebar di Kota Surabaya kebanyakan ditemukan di bantaran sungai Kalimas, daerah Banowo dan Rungkut yang didominasi oleh areal industri. Dalam skala kecil, hunian liar tersebar di tepi rel kereta api dan tempat-tempat yang peruntukan lahannya bukan untuk bangunan (Bappeko, 2002:33).

Apabila dilihat dari perkembangan permukiman kumuh di kedua daerah penelitian ini, polanya tidak berbeda jauh dengan perkembangan permukiman kumuh di lokasi lainnya di Kota Surabaya. Diawali dari kemunculan satu-dua rumah di kawasan tak terbangun seperti sawah dan lahan kosong, lambat laun terjadi pemekaran kawasan perumahan yang tak terkendalikan (tanpa koordinasi dengan pihak pemerintah). Seperti yang dipaparkan oleh seorang narasumber yang dapat dikatakan sebagai penghuni pertama di RW 5, Kelurahan Gading (Kecamatan Tambaksari yang masuk dalam wilayah Surabaya Timur), awalnya pada tahun 1962 hanya beberapa orang yang bermukim di kawasan tempat tinggalnya sekarang. Dahulu daerah tersebut masih berupa areal persawahan dan harga sebuah kapling tanah saat itu Rp.10.000,-. Narasumber pada awalnya bertindak sebagai 'supplier' kapling tanah di sekitar Kenjeran bagi warga yang berminat. Pendatang mulai banyak masuk ke kawasan tersebut sekitar tahun 1994 dan lahan persawahan semakin menyusut karena sudah dikapling-kapling untuk dibangun perumahan. Apabila dulu daerah tersebut dirasakan sangat lengang karena hanya sedikit saja penghuninya, pada saat ini sangat berbeda kondisinya. Menurut salah seorang penghuni, "*di sini itu kumuh, nggak teratur tempatnya, tempat seperti begini ini tidak bersih makanya tidak sehat*". Demikian pula yang terjadi di RW X, Kelurahan Gading, menurut penuturan Kepala RW, sekitar tahun 1970-an di wilayah Kapas Lor (Kelurahan Gading) masih banyak ditemukan tempat-tempat kosong untuk berolah raga namun di tahun 1980-an, permukiman mulai dirasakan padat dan kumuh, daerah-daerah kosong sudah semakin sulit ditemukan.

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 narasumber, sudah berlangsung sejak dulu. Sekitar tahun 1960-an baru ada satu-dua penghuni bersifat non-permanen, terutama di sebelah selatan (persawahan). Sekitar tahun 1980-an daerah persawahan telah menjadi permukiman. Perkembangan permukiman diawali dari pinggir kali irigasi kemudian masuk ke pedalaman. Dulu daerah pinggir kali tersebut banyak ditinggali pendatang yang tidak memiliki rumah, warga asli justru tidak tertarik untuk menetap di situ. Awalnya, hanya satu-dua orang yang mencoba membuat hunian di pinggir aliran tersebut namun dengan berjalannya waktu dan tidak ada larangan/penertiban dari pemerintah, semakin banyak penduduk yang kemudian menetap di areal tersebut. Menurut penuturan salah seorang penghuni, untuk menempati daerah tersebut hanya perlu modal kenekatan saja. Dahulu masih banyak tanah kosong, hanya dengan membuat patok-patok sudah terbentuk 'kapling' tempat tinggal. Kapling-kapling ilegal inilah yang kemudian diperjualbelikan. Hal yang lebih memprihatinkan tidak saja daerah pinggir kali yang dijadikan daerah hunian, tetapi areal pemakaman

juga sudah dirambah menjadi tempat hunian liar. Bahkan sebagian wilayah pemakaman sudah menjadi tempat pembuangan sampah, sehingga keadaannya sangat memprihatinkan. Khususnya di bagian sebelah barat dari perkuburan Rangkah, para ahli waris sudah tidak mungkin lagi menemukan makam dari kerabat/ keluarganya.

Hunian liar tidak hanya ditemukan di beberapa lokasi di dalam areal Kelurahan Gading, areal hunian liar di Kecamatan Tambaksari yang paling luas berada di Kelurahan Pacarkeling. Bahkan karena luasnya areal hunian liar tersebut, bisa dibentuk satu RW sendiri, tetapi pemerintah tidak melakukannya karena secara aturan, penghuni di kawasan tersebut tidak diakui sebagai penduduk Kelurahan Pacarkeling. Menurut latar belakang terbentuknya hunian liar di daerah tersebut, pada awalnya yang menetap di lokasi tersebut adalah para pegawai PJK (sekarang namanya PT. Kereta Api Indonesia—KAI) yang tinggalnya di luar Surabaya seperti dari Mojokerto dan bahkan sebagian dari Jawa Tengah¹⁶. Karena jarak tempat tinggal dan tempat kerja jauh, maka dibuatlah semacam ‘kapling-kapling’ di daerah Ambengan tersebut. Daerah tersebut awalnya belum dipagar secara permanen (ditembok) hanya dipagar bambu. Penghuni di areal tersebut ternyata bukan hanya para pegawai dari PT. KAI, tetapi juga kumpulan orang-orang tunawisma yang merupakan titipan dari Dinas Kesra Surabaya (dengan seijin PT. KAI). Menurut narasumber, para tunawisma itu adalah penghuni pertama dan saat itu kondisi kawasan masih berupa alang-alang. Areal permukiman selanjutnya berkembang ke arah selatan dan melebar ke belakang (membelakangi rel kereta api). Daerah tempat langsirnya kereta api, yang awalnya hanya tempat berjualan orang-orang Madura lambat laun dijadikan tempat tinggal yang permanen. Pola permukiman yang terbentuk adalah di depan rel kereta api merupakan perumahan bagi mantan pegawai PT. KAI dan keturunannya, di belakang perumahan tersebut (membelakangi rel) adalah permukiman dari anak keturunan titipan Dinas Kesra dan para pendatang yang lain.

4.2. Status Tanah

Apabila melihat status tanah tempat tinggal para warga di daerah penelitian, hasil survai adalah sebagai berikut: mayoritas (81,2 persen) berstatus milik orang lain, kemudian 12,8 persen menjawab milik pemerintah sedangkan tanah yang merupakan milik sendiri hanya 5,3 persen (Tabel 4.1). Tingginya persentase yang ‘tanah milik orang lain’ menunjukkan bahwa penghuninya hanya sebagai pengontrak atau penyewa saja dan dari Tabel 4.2. dapat

¹⁶ 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).

secara jelas dilihat bahwa penduduk yang status tempat tinggalnya mengontrak atau menyewa mendekati 90 persen.

Tabel 4.1: Rumah Tangga Berdasarkan Status Tanah Bangunan Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status tanah bangunan tempat tinggal</i> | <i>Frekuensi</i> | <i>Persentase</i> |
|---|------------------|-------------------|
| Milik sendiri | 32 | 5,3 |
| Milik pemerintah | 77 | 12,8 |
| Milik perusahaan swasta | 3 | (3) |
| Milik orang lain | 487 | 81,2 |
| Tidak tahu | 1 | (1) |
| Jumlah | 600 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

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

Berdasarkan Tabel 4.2 dapat dilihat bahwa sebagian besar penghuni memiliki status tempat tinggal menyewa mengontrak bersama keluarga (hanya 5,3 persen yang hidup dengan orang lain). Selain menyewa mengontrak, ditemukan juga warga yang tempat tinggalnya berstatus kost. Dari hasil wawancara mendalam diperoleh pemahaman bahwa antara kost dan sewa ada perbedaan 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 dua tahun dan pembayaran di muka sebelum ditempati.

Tabel 4.2: Rumah Tangga Berdasarkan Status Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status tempat tinggal</i> | <i>Frekuensi</i> | <i>Persentase</i> |
|---------------------------------|------------------|-------------------|
| Milik sendiri | 47 | 7,8 |
| Sewa/ kontrak bersama keluarga | 470 | 78,3 |
| Sewa/ kontrak dengan orang lain | 32 | 5,3 |
| Menumpang | 23 | 3,8 |
| Lainnya | 28 | 4,7 |
| Jumlah | 600 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Lebih lanjut, berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan beberapa narasumber di kedua daerah penelitian, status tanah tempat tinggal di daerah tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu (1) tanah berstatus Pethok D; (2) tanah milik pemerintah (pengairan dan PT. KAI); dan (3) tanah dengan status hak milik. Adapun yang dikatakan dengan tanah Pethok D adalah tanah milik perorangan dengan surat kepemilikan tanah berstatus Pethok D, 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 milik¹⁷ dan menurut beberapa narasumber biaya pembuatan sertifikat kurang lebih Rp.3 juta. Meskipun ada peluang untuk membuat sertifikat hak milik, 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, iuran untuk dana pelebaran jalan akan lebih mahal dibandingkan areal yang masih berstatus Pethok D. Kemunculan tanah dengan status Pethok D ini menurut pegawai di 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 merupakan induk buku register di kelurahan dan buku tersebut sampai saat ini masih dirasakan sangat penting karena memuat catatan administrasi pertanahan di kelurahan.

Namun demikian, menurut hukum pertanahan yang berlaku saat ini, bukti administrasi semacam itu kurang kuat, karena untuk menunjukkan kepemilikan tanah yang sah adalah sertifikat hak milik. Karena tidak adanya sertifikat tanah maka apabila ada warga yang ingin jual-beli tanah dengan status Pethok D, pihak kecamatan tidak dapat menanganinya. Kegiatan jual-beli tanah status Pethok D tersebut hanya ditangani di tingkat kelurahan. Apabila tanah bersertifikat Pethok D diperjualbelikan, maka induk Pethok D harus dicabut untuk diganti dengan yang baru. Namun jual-beli semacam ini dapat dikatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Masalah akan muncul apabila terjadi pembelian/penjualan tanah khususnya untuk lahan yang sempit, yaitu terkait dengan kesulitan dalam kepengurusan 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.

¹⁷ 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.

Misalnya, disebutkan dalam Pethok D tanah seluas 100 m² 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, tanah milik pemkot sudah lama dihuni bahkan sudah banyak juga yang memperjualbelikan rumahnya. Meskipun menurut ketentuan hukum tanahnya belum menjadi hak milik, sejauh ini belum pernah timbul masalah berkaitan dengan hal tersebut. Meskipun demikian, belum semua warga sadar untuk mengurus 'surat ijo' tersebut 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' menurut narasumber tersebut diawali dari tanah liar kemudian dibuatkan 'surat ijo', kemudian 'surat ijo' disewakan yang menurut ketentuan di atas 20 tahun menjadi hak milik. Dari pihak Pemkot sendiri tidak terlihat upaya untuk mengurus tanah miliknya yang besar kemungkinan karena tidak mengetahui secara pasti tata letak tanahnya tersebut.

Hasil survei tentang status tanah bangunan tempat tinggal dengan angka sebesar 80 persen adalah berstatus milik orang lain. Hal ini dimungkinkan karena kebanyakan responden tinggal mengontrak/kost, sehingga mereka tidak mengetahui status tanah yang mereka tempati (apakah berstatus Pethok D atau milik pemerintah). Seperti yang dipaparkan oleh Silas (Titisari dan Kurniawan, 1999:8) bahwa status tanah merupakan salah satu indikator yang cukup penting untuk mengetahui legal atau ilegalnya pemukiman tersebut. Salah satu ciri permukiman kumuh adalah apabila hunian berada di lokasi yang ilegal. Di Kelurahan Gading, misalnya, menurut informasi 10 meter dari pinggir 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- Dinas Kereta Api). Dengan demikian, terdapat sebagian hunian yang statusnya ilegal karena didirikan di atas tanah milik pemerintah, sebagian lainnya statusnya Pethok D ('legal', tapi tidak ada sertifikat). Sampai saat ini meskipun tanah di sekitar saluran irigasi di Kelurahan Gading masih berstatus ilegal,

tapi minat orang untuk bertempat tinggal dan membangun rumah permanen di kedua daerah penelitian cukup besar. Kelihatannya, kelengkapan surat-surat tanah/sertifikat tidak menjadi pertimbangan, yang terpenting bagi pembeli ada bukti surat jual beli rumah (tanah tidak termasuk yang diperjualbelikan). Bukti jual-beli bangunan hanya berupa lembaran kertas yang dikeluarkan oleh pihak RT berisi keterangan nama pemilik rumah yang sekarang dan nama dari penghuni rumah yang sebelumnya. Harga perumahan di areal tersebut 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 penduduk ilegal tersebut. Namun yang terjadi sekarang penduduk semakin banyak yang menetap dan membangun tempat tinggal permanen di lahan ilegal. Namun demikian, angka yang sangat tinggi (80 persen) untuk status tanah milik orang lain, juga karena dipengaruhi oleh rumah tangga sampel yang tinggal di lokasi hunian liar di wilayah Kelurahan Pacarkeling, karena didirikan di atas tanah milik Perum PT. KAI (dulu PJKA), oleh karena itu huniannya tergolong hunian liar.

Menurut narasumber dari Bappeko Surabaya, tidak pernah ada penegakan hukum 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 kehadiran fasilitas PLN dan Telkom. Meskipun statusnya ilegal namun di lingkungan tersebut ada pelayanan fasilitas listrik dan telpon. Sikap positif yang dapat dicermati dari warga penghuni adalah meskipun status tanah bangunannya berstatus ilegal, mereka tetap 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 mengharapkan ada ganti rugi bangunan apabila terjadi penggusuran. Berikut ini pernyataan seorang warga yang menetap di RW XI, Kelurahan Gading yang membeli rumah di kali irigasi pada tahun 2000.

“....rumah yang saya tinggali sudah milik sendiri. Saya beli pada tahun 2000 dari orang Jombang seharga 13 juta. Rumah ini ukurannya 5 x 10 m persegi, ada 2 kamar dan memiliki sumur sendiri. Kata orang-orang, perumahan di sekitar ini akan dibongkar, tapi kok enggak pernah jadi. Untuk saya timbang kontrak, kontrak 1 tahun bayar 1 juta, lebih baik membeli rumah ini...”.

Kondisi di Kelurahan Pacarkeling tidak berbeda jauh dengan di Kelurahan Gading. Kurang lebih 200 KK (separuhnya merupakan penduduk luar Surabaya) menetap di tanah milik PT. KAI di pinggiran rel kereta api. Tanah

PT. KAI berjarak 10 -15 meter dari pinggir rel, tapi kenyataannya tempat hunian dibangun sangat dekat dengan rel. Secara administratif wilayah hunian liar di Kelurahan Pacarkeling termasuk dalam kawasan RW 5, tapi pihak kelurahan tidak mengakui keberadaan penghuni di daerah ilegal tersebut. Permukiman di daerah tersebut sudah sangat padat dan bisa dibentuk 5 RT dan 1 RW. Untuk sementara wilayah tersebut dimasukkan ke dalam wilayah RW Ambengan Karya Selatan.

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 terhadap daerah tersebut, sementara penghuni tetap diwajibkan membayar pajak. Pendatang mulai masuk dalam jumlah cukup banyak sekitar tahun 1986. Karena status tanahnya merupakan tanah pemerintah PT. KAI maka pembeli hanya sebatas membeli rumah (ganti rugi bangunan), 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.....”.

Pada umumnya, karena mengetahui status tanah tempat tinggalnya tidak sah/ ilegal, para penghuni 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 pemerintah diasumsikan akan memberi ganti rugi bangunan.

4.3. Kondisi Fisik

Sub bab ini berisi uraian tentang kondisi fisik dari hunian kumuh maupun hunian liar yang mencakup (a) tipe hunian, kepadatan bangunan dan tata

letak bangunan; (b) kualitas lingkungan yang dilihat dari sanitasi lingkungan dan; (c) ketersediaan prasarana dasar kota (air bersih dan listrik) serta akses pada pelayanan publik (fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan dan lapangan bermain). Seperti yang sudah disinggung sebelumnya bahwa dari sisi pengertian definisi antara hunian kumuh dan liar dapat dibedakan secara eksplisit ditinjau dari sisi legalitas tanah dan bangunannya. Namun, dari pengamatan di antara keduanya tidak dapat terlihat perbedaan fisik secara jelas. Oleh karena itu dalam uraian berikut ini, antara hunian kumuh dan liar tidak dibedakan secara eksplisit kecuali untuk beberapa hal yang secara nyata menunjukkan perbedaan.

4.3.1. Tipe hunian dan kepadatan bangunan

Tempat hunian di kedua daerah penelitian dapat dikelompokkan menjadi tiga tipe, yaitu: (1) berbentuk rumah deret, yaitu bangunan induk yang memiliki beberapa kamar, ukuran rata-rata 3m x 4m, posisi kamar-kamar tersebut di luar bangunan induk tapi menempel dengan bangunan utama dan letaknya berderet, berjejer (penduduk setempat sering menyebutnya dengan 'rumah petak'); (2) rumah inti yaitu rumah yang hanya terdiri dari ruang-ruang pokok (tidak lengkap), yaitu kamar tidur, dapur dan MCK WC (tidak selalu ada), dan (3) hunian dengan menggunakan bahan-bahan non permanen, mudah roboh dan tidak terawat.

Tipe hunian pertama terutama banyak ditemukan di Kelurahan Gading. Areal permukiman yang cukup luas di daerah tersebut memungkinkan penduduknya untuk membangun rumah dengan model petak-petak tersebut. Pada tipe hunian pertama, bangunannya adalah permanen, kebanyakan bangunan sudah mengalami perbaikan, seperti dinding tidak lagi terbuat dari *gedhek* atau bambu tapi sudah berupa tembok. Umumnya mutu bangunan rendah dengan lantai berupa tanah diperkeras/diplester dengan semen namun beberapa sudah berupa lantai keramik dan ventilasi udara sangat terbatas. Bangunan ada yang bertingkat, namun kebanyakan hanya satu lantai. Fasilitas MCK yang tersedia bergabung dengan rumah induk, tetapi umumnya dibangun tersendiri khusus untuk penyewa, walaupun satu kamar mandi/WC dipakai bersama-sama untuk beberapa penyewa. Misalnya 2 kamar mandi dan 2 WC untuk 16 kamar. Tiap rumah tempat kost rata-rata terdiri dari 5 pintu (5 kamar), tapi ada yang sampai 24 pintu, bahkan di RT 1 RW 9 ada yang mencapai 40 pintu. Jumlah penghuni biasanya dibatasi apabila kost dalam bentuk kamar-kamar semacam itu, namun dijumpai di RW 12, dimana satu kamar kost diisi 10 orang, tetapi dipakai secara bergantian (tidak pernah sekaligus terisi oleh 10 orang). Tipe hunian semacam ini sangat banyak di daerah penelitian, sebagai gambaran di salah satu RT di RW 15, Kelurahan Gading, dalam satu gang ditemukan 5 buah kost dengan tipe demikian.

Tipe hunian kedua pada umumnya memiliki kondisi bangunan yang tidak berbeda jauh dengan tipe pertama yaitu sudah dibangun permanen namun mutu bangunannya rendah. Sebagian lantainya sudah dikeramik namun ada juga yang masih berbentuk tanah diplester dengan semen dan ventilasi udara terbatas. Terkadang pembagian antar ruangnya tidak jelas, antara kamar tidur ruang tamu dengan dapur digabungkan menjadi satu, tidak ada pemisahan. Rumah dengan model demikian biasanya ditempati oleh satu keluarga batih (orang tua dengan anak-anak yang belum menikah), tapi tidak jarang satu rumah dihuni oleh beberapa keluarga misalnya anak yang sudah menikah tapi belum memiliki rumah sendiri sehingga masih bergabung dengan orang tuanya. Selain itu ada juga rumah yang ditinggali secara beramai-ramai, umumnya penghuni belum berkeluarga atau tidak membawa keluarganya ke Surabaya. Untuk menghemat biaya, mereka cenderung tinggal secara bersama-sama dalam satu rumah kontrakan. Menurut penuturan seorang mantan Ketua RT 5, RW 5, Kelurahan Gading, banyak warga yang keluar masuk lingkungannya. Mungkin karena biaya sewa rumah semakin mahal meningkat setiap tahun sehingga harus mencari tempat tinggal yang sewanya lebih murah. Kebanyakan warga yang pindah adalah yang kost, selain itu mereka juga sering pindah-pindah kerja sehingga harus mencari rumah yang dekat dengan tempat kerjanya. Jangka waktu penyewaan rumah atau kamar ada dua sistem, yaitu bulanan dan tahunan. Menyewa tahunan biasanya relatif lebih murah dibandingkan dengan bulanan.

Sebagai contoh, harga sewa untuk jangka waktu dua tahun untuk satu petak kamar sebesar Rp. 1,2 – 1,5 juta, sedangkan bulanannya berkisar antara Rp.100.000,- - Rp.150.000,-. Listrik ditanggung masing-masing penghuni, biasanya dibagi menurut jumlah kamar yang terisi, umumnya mereka membayar iuran antara Rp. 20.000,- sampai 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 bos" yang berkecimpung dalam industri makanan dan minuman rumah tangga.

Tipe hunian ketiga (tempat tinggal dengan kualitas bangunan buruk dan mudah roboh) dapat dikatakan paling kumuh. Hunian semacam ini banyak ditemukan di areal pemakaman di Kelurahan Gading. Bangunannya dibuat dari bahan-bahan semi permanen, lantai tidak diperkeras, hanya dari tanah yang dipadatkan, tidak ada ventilasi, tidak ada sanitasi dan air bersih. Untuk keperluan memasak harus membeli air sedangkan untuk MCK menggunakan fasilitas umum yang berada di sekitarnya. Pagar kuburan dijadikan tempat jemuran dan areal pemakaman berfungsi sebagai tempat bermain anak-anak dan tempat dimana kegiatan masak-memasak

berlangsung. Untuk penerangan umumnya menggunakan lampu 'cumprik' terbuat dari kaleng susu dan diberi sumbu kompor.

Luas tempat tinggal dari hunian-hunian tersebut juga sangat beragam, dari yang terkecil berukuran 2 m² sampai yang terbesar berukuran 112 m². Apabila diambil rata-rata luas tempat tinggal adalah 14,36 m². Dapat dikatakan sebagian besar hunian tersebut tidak memiliki halaman rumah, depan pintu rumahnya langsung jalan setapak. Di hunian liar Pacarkeling, misalnya, karena sempitnya ruangan dalam rumah dan tidak ada halaman menyebabkan anak-anak terpaksa menggunakan jalanan atau rel kereta api sebagai arena bermain. Beberapa rumah tangga ada juga yang menggunakan bagian depan rumahnya sebagai warung atau tempat berjualan. Sarana berdagang lainnya yang dimiliki warga seperti gerobak dorong (untuk sayuran, baso atau soto) biasanya hanya diletakkan berjejeran di tepi jalan, sehingga membuat jalan setapak di depan rumahnya semakin sempit. Berdasarkan hasil survei juga dapat dilihat sarana kegiatan ekonomi yang dimiliki warga seperti warung juga relatif besar, yaitu mencapai 30 persen. Sedangkan yang memiliki alat transportasi seperti ojek, becak ada 7,5 persen. Khususnya di daerah penelitian belum tersedia sarana umum tempat penyimpanan alat-alat transportasi yang dimiliki penghuni seperti yang sudah disiapkan di rumah susun Dupak Bangunrejo. Oleh karena itu, lingkungan terasa lebih padat dan 'semrawut' karena becak-becak yang terparkir di pinggir jalan.

Tabel 4.3: Responden Berdasarkan Kepemilikan Sarana Usaha Kegiatan Ekonomi, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Sarana Usaha Kegiatan Ekonomi</i> | <i>Frekuensi</i> | <i>Persentase</i> |
|--|------------------|-------------------|
| Tidak memiliki sarana usaha | 345 | 57,5 |
| Alat transportasi (ojek, bajaj, becak) | 45 | 7,5 |
| Sarana berdagang (warung, dll) | 182 | 30,3 |
| Alat transportasi dan sarana berdagang | 1 | (1) |
| Sarana usaha lain | 27 | 4,5 |
| Jumlah | 600 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Catatan: (angka mutlak), tidak diperhitungkan dalam persentase.

Tata letak bangunan antara bangunan yang satu dengan bangunan yang lain umumnya sudah teratur meskipun masih 'berdempet-dempetan' satu sama lainnya (khususnya untuk tipe hunian pertama dan kedua¹⁸). Namun demikian, masih dijumpai di beberapa wilayah rukun tetangga (terutama yang belum pernah masuk program perbaikan kampung) dimana hunian tempat tinggal penduduknya tidak beraturan dalam hal arah hadap rumahnya, sehingga pintu masuk ke rumah ada yang menghadap dinding rumah tetangganya. 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 loakan) di dalam rumah, ada sebagian yang terpaksa ditempatkan di luar rumah, bahkan menyita badan jalan setapak.

Tingkat kekumuhan suatu permukiman juga dapat dilihat dari kepadatan bangunannya, yang diukur dari jumlah bangunan yang ada tidak sebanding dengan luas lahan yang tersedia. Mengacu pada batasan yang ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini Menteri Pekerjaan Umum pada 1986, kepadatan bangunan bagi pembangunan rumah sederhana tidak bertingkat yang dianggap layak huni, rata-rata 50 unit rumah/ha (Rudiyantono, 2000:13). Meskipun penelitian ini belum dapat mengetahui secara pasti bagaimana tingkat kepadatan bangunannya, namun dari hasil observasi dapat dikatakan bahwa daerah penelitian ini tergolong permukiman kumuh karena bangunan-bangunan huniannya yang saling berhimpitan. Dari hasil wawancara mendalam juga dapat tertangkap fenomena kekumuhan ini.

Menurut sebagian warga kondisi permukiman pada saat ini (2004) terasa lebih padat dibandingkan dengan beberapa tahun sebelumnya. Karena nampaknya orang dapat dengan mudah membangun tempat hunian, asal mempunyai modal untuk membangun rumah. Lingkungan menjadi semakin kumuh dan tidak teratur. Untuk mendapat gambaran lebih jelas dapat disimak kutipan wawancara mendalam dengan para penghuni di Kelurahan Gading di bawah ini:

".....Dulunya tanah sawah, makin kesini (tahun) terus dikapling-kapling..karena banyak pendatang musiman, sejak tahun 1994 -1995 di RT 05. Dulu masih kosong cuma 2 rumah saja, terus mulai tambah. Dulu tanah (ini hanya) milik Pak KC dan Pak DL, terus di kotak-kotak kemudian

¹⁸ Tipe hunian ketiga ini karena letaknya di areal pemakaman, maka hunian dibangun di atas kuburan-kuburan dan jelas tidak ada keteraturan sama sekali dengan adanya permukiman di daerah tersebut. Dapat dikatakan wilayah Barat dari Pemakaman Rangkah tersebut telah berubah fungsi menjadi hunian liar

dibeli 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...”.

Sementara bila melihat kepadatan hunian pada tingkat rumah tangga, maka secara umum dapat dikatakan sebagian besar penduduk tinggal di tempat yang melebihi kapasitas suatu hunian. Pada tingkat rumah tangga, kepadatan hunian 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 ketentuan ILO minimal $\leq 5,2 \text{ m}^2$ orang, standar ini lebih rendah daripada yang ditetapkan internasional, yaitu $\geq 9 \text{ m}^2$ orang. Apabila melihat dari hasil survei di daerah penelitian dengan menggunakan kedua indikator tersebut, maka hasilnya lebih dari $3/4$ penghuni menempati bangunan dengan ukuran luas kurang dari $5,2 \text{ m}^2$. Sementara itu, kurang dari 10 persen menempati bangunan dengan luas lebih dari 9 m^2 .

Tabel 4.4: Responden Berdasarkan Luas Hunian per Anggota Rumah Tangga, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Luas hunian</i> | <i>Frekuensi</i> | <i>Persentase</i> |
|------------------------|------------------|-------------------|
| $\leq 5,2 \text{ m}^2$ | 1.506 | 77,4 |
| 5,2 - 8,9 m^2 | 276 | 14,2 |
| $\geq 9 \text{ m}^2$ | 164 | 8,4 |
| Jumlah | 1.946 | 100,0 |

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Apabila mencoba mengkaji lebih dalam alasan yang mendasari seseorang bermukim di lingkungan kumuh, menurut Sinulingga (1999:198) dapat diukur dari empat indikator: (a) pendapat tentang kondisi permukiman, (b) keinginan untuk pindah, (c) kondisi pemukiman yang dianggap ideal dan (d) faktor-faktor pada lokasi pemukiman saat ini yang dianggap menyenangkan. Sementara apabila melihat dari hasil kajian penelitian ini, alasan utama yang mendasari seseorang bermukim di daerah penelitian ini adalah faktor kedekatan jarak dengan tempat pekerjaan dan relatif murah harga perumahan/sewa kamar di wilayah tersebut. Tidak semua penghuni dilahirkan

dan dibesarkan di daerah penelitian ini, sehingga banyak yang berstatus sebagai migran. Masuknya penduduk migran ke daerah ini antara lain juga karena faktor keluarga/teman yang sudah terlebih dahulu bermukim kemudian mengajak kerabat lainnya untuk tinggal di daerah penelitian. Untuk menghemat biaya, ada kecenderungan migran untuk menghuni rumah kamar secara bersama-sama. Kutipan wawancara mendalam dengan pedagang makanan keliling RW 9, Kelurahan Gading berikut ini menggambarkan proses bertambahnya tempat hunian di lokasi penelitian:

Dulu datang ke sini gimana, ada yang dituju ?

"...Satu, satu, misalnya ini punya saudara di sini, ngontrak di sini aja, murah aja, soalnya yang punya rumah itu kasihan, 'ngontrak kene ae'.."

Jadi tadinya di sini ada saudara, ada teman ?

"...Ya, sini sistim teman, sistim keluarga. Jadi kalau punya saudara di sini yang bisa nempati di sini..."

Berarti sejak datang itu bapak-bapak belum pernah ada yang pindah dari sini?

"...Pindah gimana, bu, malah tambah-tambah, kalau ada yang kosong di sini, cepat-cepat ada yang bawa saudara, keponakan..."

Kecenderungan peningkatan kepadatan penduduk di wilayah tersebut semakin bertambah, di samping karena adanya intensitas pembangunan rumah bagi pecahan keluarga tanpa memperhatikan luas wilayah yang menyempit, juga dipicu oleh adanya kegiatan pembangunan jembatan Suramadu ke Madura melalui transportasi darat. Untuk menuju jembatan tersebut harus melalui Jalan Kenjeran yang masih termasuk dalam areal Kelurahan Gading, sehingga di masa mendatang kemungkinan besar akan lebih banyak lagi pendatang yang bermukim di daerah tersebut karena letaknya yang strategis dan dekat dengan jalur transportasi.

4.3.2. Kualitas lingkungan

Dari hasil survai dapat dilihat bahwa tidak semua warga memiliki prasarana sanitasi sendiri. Sekitar 85,7 persen reponden masih menggunakan WC atau MCK bersama/umum. Ketersediaan fasilitas MCK untuk masing-masing RT umumnya dua buah dan pembuatan MCK ini sebagian besar merupakan

upaya swadaya penghuni. Untuk memanfaatkan fasilitas tersebut juga ada tarifnya meskipun untuk beberapa *ponten* (istilah dari warga untuk menyebut WC umum) pengguna boleh membayar *seikhlasnya*. Menurut salah seorang narasumber, sebelumnya masyarakat tidak membayar untuk menggunakan WC umum, namun setelah dibuat permanen, pengguna kemudian ditarik iuran. Hasil dari iuran akan digunakan untuk pengelolaan kebersihan MCK karena pemeliharaan fasilitas ini menjadi tanggung jawab para warga sendiri (pengelolaan diberikan kepada warga yang kurang mampu di bawah pengawasan pihak RW).

Dari hasil observasi terlihat bahwa kualitas maupun kebersihan WC umum kurang terpelihara dengan baik, meskipun air selalu tersedia (dari sumur bor sendiri). Menurut ulasan yang disampaikan oleh 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.

Mengenai tempat pembuangan sampah, berdasarkan hasil survei, mayoritas warga penghuni (76,2 persen) memanfaatkan tempat pembuangan sampah umum. Tidak setiap rumah tangga menyiapkan bak sampah di depan rumahnya. Sempitnya lahan yang mereka miliki tidak memungkinkan untuk membangun bak sampah. Tempat pembuangan sampah tidak selalu terbuat dari beton tapi adakalanya menggunakan 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.

Persoalan lain berkaitan dengan sampah adalah mengenai tidak teraturnya pengambilan sampah rumah tangga, sehingga sampah menumpuk sampai 3-4 hari lamanya. Padahal menurut warga, mereka secara rutin setiap bulan sudah membayar retribusi sampah, berkisar antara Rp. 3.000,- - Rp. 7.000,-. Karena sampah menumpuk kecenderungan warga mengambil jalan pintas yaitu membuang ke kali/saluran irigasi, dan bahkan juga ke got atau di mana saja mereka bisa membuang sampah. Ketidakteraturan pengambilan sampah tersebut kemungkinan juga berkaitan dengan tidak adanya lokasi pembuangan sampah sementara (LPS) untuk seluruh Kelurahan Gading¹⁹, sehingga pengambil sampah juga kesulitan untuk menempatkan sampah-sampah harian milik para warga tersebut.

¹⁹ *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).*

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

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 didaur 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 narasumber 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 karena banyaknya sedimen sampah yang menyumbat saluran dan banyaknya bangunan yang didirikan sehingga daerah resapan air semakin berkurang.

4.3.3. 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 kota²⁰ yang memadai baik secara kuantitatif maupun kualitatif, agar tercapai kehidupan yang nyaman, aman, tentram dan sehat. Prasarana kota yang merupakan pendukung utama kehidupan masyarakat kota meliputi jalan, fasilitas listrik, fasilitas air bersih (minum), fasilitas telepon dan fasilitas saluran drainase, saluran air kotor.

Hasil survei di kedua daerah penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar penghuni (96,8 persen) menggunakan PAM (warga menyebutnya air PET)

²⁰Awalnya pembangunan prasarana kota tidak dilakukan pada seluruh wilayah kota, tapi hanya pada beberapa wilayah kota tertentu saja terutama yang dihuni 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 dihuni 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.

sebagai sumber air minum. Meskipun di sekitar perumahan ditemui sumur galian, tapi untuk keperluan minum dan memasak, warga lebih sering menggunakan PAM, baik diperoleh melalui langganan maupun beli dari pedagang air keliling. Harga 1 jerigen air (isi 20 liter) berkisar antara Rp. 700,- - Rp. 800,- dan harga ini setiap kali lebaran naik (apabila sedang tidak punya uang, warga boleh berhutang dulu). Sedangkan air sumur hanya untuk mencuci dan mandi saja karena untuk dikonsumsi airnya terasa tidak enak. Masalah air bersih tidak hanya ditemui di daerah penelitian ini tetapi juga merupakan masalah di hampir seluruh kota Surabaya (Titisari dan Kurniawan, 1999:35).

Meskipun sebagian warga bertempat tinggal di kawasan permukiman ilegal namun hal ini tidak menghalangi para warga untuk mendapatkan fasilitas dasar kota seperti listrik dan telpon. Menurut penuturan narasumber di Kelurahan Pacarkeling, warga penghuni yang tinggal di pinggir rel sudah mendapatkan fasilitas listrik dari PLN dan mereka rutin membayar abonemen tiap bulan. Menurut seorang narasumber, pemasangan listrik dilakukan secara swadaya. Mereka membeli tiang pancang listrik dan kemudian memasangnya sendiri (*"saya dan warga sini nekad saja"*). Awalnya listrik hanya dengan menggunakan generator saja, baru pada tahun 1989 aliran listrik dari PLN masuk. Jaringan telpon juga sudah terpasang di perkampungan ini. Awalnya pemasangan telpon tidak dapat dilakukan karena penghuni harus melampirkan Kartu Keluarga, rekening listrik dan rekening air dengan nama pelanggan yang sama. Meskipun demikian, hal tersebut bisa diatasi dengan 'bantuan' dari petugas telepon keliling yang menyarankan pemasangan telepon menggunakan antena dilampiri surat dari RT dan RW.

Mengenai pemasangan listrik dan telpon di kawasan permukiman ilegal menurut penuturan narasumber di tingkat kelurahan, terkait dengan lemahnya koordinasi antar instansi. Masing-masing instansi cenderung memikirkan kepentingannya sendiri tanpa mempertimbangkan dampaknya untuk penertiban permukiman kumuh. Karena dengan tersedianya fasilitas dasar tersebut ditambah lagi dengan ditariknya pajak bangunan, dapat membangun pemikiran yang keliru di kalangan warga penghuni mengenai bukti kepemilikan atas bumi dan bangunan (semacam bukti pe'legal'an kepemilikan). Padahal penarikan pajak bukan merupakan dasar pembuktian kepemilikan atas bumi dan bangunan yang dihuni. Kutipan wawancara mendalam dengan pihak kelurahan dapat memperjelas fenomena ini:

".....kadang-kadang antar institusi tidak ada koordinasi. Di situ ada PLN, mereka pasang tidak koordinasi dengan kelurahan yang mengetahui apakah di situ lahan resmi atau tidak. PLN hanya pasang untuk meningkatkan pendapatan.

Kalau kelurahan mau, SIMDUK sebenarnya bisa untuk meningkatkan PAD, tapi kita nggak mau karena yang penting ikuti peraturan Pemkot. Jadi pelaksanaan PERDA itu berbeda-beda, ada yang sebenarnya tidak boleh dilakukan tetapi dijalani instansi lain. Di lokasi situ juga ada tiang tilpun, sama saja dengan PLN, mereka juga cari duit. Tapi PDAM tidak ada, karena kalau mau pasang pipa air, PDAM selalu koordinasi dengan kelurahan. Untuk wilayah terlarang sebagai tempat hunian tidak boleh dilayani...”.

Kondisi jalan penghubung antar kampung umumnya relatif sempit, lebar sekitar 1 hingga 1,5 meter, sehingga kendaraan roda empat tidak dapat lewat masuk. Untuk beberapa RT sudah ada program pelebaran jalan dan warga mendapat ganti rugi untuk halaman mereka yang terpakai/terambil untuk pelaksanaan program tersebut. Tidak ada trotoar di kanan maupun kiri jalan. Sebagian besar jalan sudah diperkeras dengan menggunakan paving blok (mulai tahun 2003). Pengerasan jalan ini merupakan swadaya masyarakat dengan bantuan dari pihak RW (dalam bentuk semen dan uang, sedang masyarakat melakukan kerja bakti membangun jalan). Sebelum ada pengerasan jalan, apabila hujan turun, jalan sulit dilalui karena terlalu ‘jeblok’. Jalan kampung ini tidak hanya berfungsi sebagai penghubung antara gang satu dengan gang yang lain, tetapi juga sebagai arena bermain, tempat memarkir gerobak dorong, becak, sehingga jalan menjadi semakin sempit. Tidak semua jalan sudah dilengkapi dengan saluran air. Dari hasil observasi di beberapa RW yang jalannya sudah dilengkapi dengan saluran air, kondisi saluran air tersebut ternyata relatif kotor, airnya berwarna hitam, berbau dan sebagian airnya meluber sampai ke jalan. Dengan kondisi tersebut dapat dibayangkan apabila musim hujan tiba, banjir tidak terhindarkan. Menurut penuturan Ketua RW XII, beberapa gang di lingkungannya masih memerlukan pelebaran saluran air agar tidak terjadi luapan air got apabila musim hujan tiba.

Berdasarkan hasil observasi di kedua daerah penelitian ini, dapat dikatakan sangat sulit untuk menemukan ruang terbuka yang cukup untuk tempat bermain anak-anak, sehingga seperti yang sudah disinggung sebelumnya, “jalan” (lebih tepat disebut gang sempit di lingkungan perumahan) merupakan arena bermain. Sarana lainnya yang terdapat di daerah penelitian adalah sekolah di tingkat TK dan SD, masing-masing berjumlah tiga, sementara untuk tingkat SLTP dan STM, masing-masing berjumlah satu. Sarana kesehatan untuk warga (Puskesmas) terdapat di RW XII. Sementara untuk sarana peribadatan, di beberapa RW sudah berdiri mesjid, umumnya tanah yang digunakan untuk membangun mesjid merupakan tanah wakaf. Menurut

informasi yang disampaikan narasumber dari Bappeko Surabaya, walaupun Pemda Kota Surabaya berkewajiban untuk memberikan pelayanan infrastruktur bagi permukiman legal, seperti halnya permukiman kumuh di Kelurahan Gading, dalam kenyataannya tidak semua fasilitas sosial ada di kelurahan tersebut, seperti ruang/bangunan untuk pertemuan warga. Namun untuk membangun sarana tersebut nampaknya juga akan menghadapi kendala karena seluruh daerah telah dipadati oleh bangunan tempat tinggal penduduk.

4.4. Kondisi Non Fisik

Deskripsi tentang kondisi non-fisik permukiman kumuh pada umumnya didasarkan pada pengamatan dan wawancara mendalam di lokasi penelitian. Hal ini karena tidak tersedia data statistik tentang kondisi pendidikan dan pekerjaan penghuni yang sering dipakai sebagai ciri non fisik permukiman kumuh. Data hanya tersedia di tingkat kelurahan yang telah dipakai untuk menggambarkan kondisi daerah penelitian pada Bab I.

Penghuni wilayah permukiman kumuh di lokasi penelitian ini dapat dikatakan cukup beragam dilihat dari latar belakang pendidikan dan pekerjaan mereka. Keadaan ini mungkin terkait dengan beragamnya status kependudukan penghuni. Selain dihuni oleh penduduk tetap, di wilayah ini banyak terdapat penduduk pendatang, baik migran tetap maupun sementara (non-permanen), walaupun sudah menempati lingkungan ini dalam jangka waktu yang sangat lama. Masyarakat pendatang cenderung untuk tinggal secara mengelompok di satu lokasi.

Pengelompokan ini mungkin terjadi karena adanya kesamaan identitas kelompok, misalnya satu daerah asal, etnis, hubungan kekerabatan, maupun pekerjaan. Seperti yang terdapat di permukiman RW XI, terdapat dua kelompok penduduk berdasarkan identitas etnis. Kelompok pertama mereka yang berasal dari Madura – *kelompok telo' lema'* – sedangkan kelompok kedua adalah penduduk suku Jawa. Orang-orang Madura tinggal mengelompok di RT 5, RT 6, dan RT 7. Biasanya seseorang yang sudah terlebih dahulu berada di suatu tempat akan diikuti oleh yang lainnya terutama dengan latar belakang etnis yang sama atau mempunyai kesamaan identitas kelompoknya. Mereka datang secara bertahap, satu per satu dan akhirnya membentuk suatu komunitas dengan menonjolkan ciri kelompoknya. Di lingkungan RT 6/XI sejak tahun 1972 mulai banyak orang Madura bermukim di daerah ini, mereka merupakan orang-orang pindahan dari pasar

Tambakrejo. Di lingkungan RT ini sebagian besar warganya orang Madura, dari 32 KK yang ada hanya terdapat 4 KK orang Jawa.

Demikian pula halnya permukiman RW IX di RT 1, pengelompokan penduduk tidak berdasarkan etnis melainkan karena adanya kesamaan pekerjaan. Penduduk yang tinggal di "bawah randu"²¹ mempunyai pekerjaan sebagai pedagang makanan keliling. Mereka umumnya sudah lama tinggal di permukiman ini. Walaupun ada penghuni yang keluar karena pindah tempat atau pulang ke daerah asalnya, biasanya selalu digantikan oleh pedagang makanan keliling lainnya. Dengan demikian permukiman ini merupakan permukiman kelompok pedagang makanan keliling walaupun mereka tidak berasal dari satu daerah yang sama. Namun demikian, terkadang antara etnis, daerah asal dan pekerjaan tidak dapat dipisahkan. Seperti misalnya orang-orang Madura dikenal sebagai pengumpul barang bekas, rombengan, dan tukang becak. Sedangkan orang Jawa khususnya dari Lamongan mempunyai pekerjaan sebagai pedagang makanan keliling. Di dalam lingkungan hunian mereka dapat ditandai dengan barang atau benda-benda terkait dengan pekerjaannya. Di wilayah RT6/XI yang merupakan permukiman orang-orang Madura, di sekitar rumahnya banyak terdapat barang-barang bekas, besi tua dan lain-lain. Di sekitar permukiman RT 1/XI dapat dijumpai gerobag-gerobag dorong penjaja makanan keliling. Terbatasnya lahan ditambah dengan menumpuknya barang-barang bekas maupun gerobag-gerobag dorong menambah sempitnya tempat permukiman. Jalan yang menghubungkan antar permukiman yang sudah sempit menjadi semakin sempit. Hal semacam ini yang menambah kekumuhan suatu perkampungan tidak dapat dihindarkan.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara mendalam diketahui bahwa mayoritas penduduk di lingkungan permukiman kumuh di lokasi penelitian ini, bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal. Sub sektor perdagangan kecil dan industri pengolahan makanan dan minuman (seperti bakso, mie ayam, sate ayam, bubur, jamu, es yang dimasak dan dipasarkan sendiri) merupakan pekerjaan yang banyak dilakukan oleh penduduk, terutama oleh migran non-permanen. Pekerjaan seperti pedagang loak (pakaian dan barang bekas), pengemudi becak, buruh bangunan, pemulung juga banyak dilakukan oleh penduduk di lokasi penelitian. Pekerjaan lain di sektor informal yang umumnya dilakukan oleh migran permanen dan penduduk asli adalah usaha kontrak rumah dan persewaan kamar untuk

²¹ Para pedagang ini tinggal sudah cukup lama di tempat ini. Tempat permukiman ini awalnya merupakan lahan milik perorangan yang kemudian sengaja dibangun rumah-rumah petak dan disewakan (sejak tahun 1965) oleh pemiliknya. Di lahan ini terdapat sekitar 20 rumah petak yang disewakan. Biaya sewa satu petaknya Rp 150.000/tahun.-Rp 200.000/tahun Menurut pemiliknya ongkos sewa yang murah ini hanya untuk menolong penyewa saja dan hasilnya untuk membayar pajak. Pemiliknya tinggal di depan dekat jalan raya. Karena di permukiman tersebut terdapat pohon randu maka orang menyebutnya bawah randu.

pendatang. Di sektor formal, sebagian kecil penduduk daerah penelitian yang bekerja di sektor ini cenderung dilakukan oleh penduduk tetap Kota Surabaya (non migran maupun migran permanen), umumnya sebagai buruh pabrik dan pegawai negeri. Beberapa diantara penduduk berstatus migran permanen juga melakukan usaha di bidang industri pengolahan makanan dan perdagangan yang mempekerjakan buruh tidak tetap.

Karakteristik pekerjaan yang ada di lokasi hunian kumuh di Kelurahan Gading juga ditemukan di lingkungan hunian liar di sepanjang rel kereta api di wilayah Kelurahan Pacarkeling. 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 dan tukang bangunan. Seperti halnya ditemukan di permukiman kumuh di kelurahan Gading, di lokasi hunian liar ini juga terdapat migran permanen yang memiliki usaha industri makanan (bakso) yang dapat mempekerjakan puluhan migran non-permanen. Jarang ditemukan penduduk yang bekerja di sektor formal.

Jumlah penduduk di lokasi hunian liar diperkirakan sebanyak 200 kepala keluarga, separuhnya merupakan pendatang musiman. Mereka berasal dari daerah-daerah di sekitar Kota Surabaya yang secara umum dikelompokkan sebagai orang Madura dan orang Jawa. Pendatang Madura pada umumnya hidup mengelompok di bagian pojok barat hunian dan membelakangi rel kereta api. Penghuni lainnya menempati kawasan yang menghadap rel kereta sepanjang 500 meter dan kawasan lain di luar kelompok pendatang asal Madura. Tidak ada catatan resmi tentang kepadatan penduduk di kawasan ini. Namun, dengan melihat kepadatan bangunan tempat tinggal yang sangat berdempetan, ruang tempat tinggal yang sangat sempit (mayoritas berukuran kurang dari 9 m²), jumlah anggota rumah tangga cukup besar, bahkan beberapa rumah ditempati oleh puluhan orang, maka dapat dikatakan bahwa kepadatan penduduk di lingkungan ini sangat tinggi. Diperkirakan kepadatan penduduk di kawasan hunian liar ini melebihi kepadatan penduduk di tingkat kelurahan, yaitu sebesar 27.487 jiwa/km², atau merupakan kelurahan terpadat di Kecamatan Tambaksari.

Sulit diketahui secara pasti tentang tingkat pendidikan penghuni di lokasi penelitian. Namun, dengan melihat sebagian besar penghuni bekerja di sektor informal, diperkirakan kebanyakan dari penghuni berpendidikan rendah. Hal ini karena sektor informal pada umumnya didominasi 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 III). 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).

Berdasarkan pembahasan di atas, ada tiga hal yang perlu digarisbawahi. Pertama, perkembangan permukiman kumuh di Kelurahan Gading dan Pacarkeling, tampaknya tidak terbandung dan arealnya semakin melebar sehingga 'menjarah' sampai ke lokasi-lokasi yang sebenarnya tidak diperuntukkan sebagai tempat hunian. Penyebab utama adalah karena relatif mudah membangun tempat hunian di lokasi tersebut (modal 'nekat') dan sejauh ini belum ada penegak hukum yang dikenakan kepada para penghuni ilegal tersebut. Keberadaan mereka justru seperti mendapat dukungan dari pihak instansi-instansi pemerintah tertentu yang antara lain ditandai dengan masuknya fasilitas jaringan listrik dan telpon ke rumah-rumah mereka. Kedua, adanya 3 (tiga) tipe hunian di lokasi permukiman kumuh (tidak, semi permanen dan permanen) kemungkinan besar berkaitan erat dengan motivasi penghuni untuk menetap/tidak menetap di lokasi tersebut. Migran yang berupaya memperbaiki tempat tinggalnya menjadi permanen, cenderung berkeinginan untuk menetap di lokasi tersebut. Perlu penelitian lebih lanjut untuk memahami proses perubahan tempat hunian ini dalam kaitannya dengan mobilitas penduduk. Ketiga, meskipun di lokasi permukiman kumuh sudah masuk berbagai program penataan permukiman kumuh (antara lainnya pengerasan jalan, perbaikan saluran got) namun secara umum dapat dikatakan bahwa kondisi lingkungan masih jauh dari kesan bersih dan teratur. Di samping itu, pembangunan rumah tidak tertata dengan baik, jarak antar rumah sangat berdekatan dan ruang hunian sangat padat, diindikasikan dengan banyaknya responden yang tinggal dalam rumah dengan luas kurang dari 5,2 m². Kesadaran dari para penghuni terhadap kebersihan rumah dan lingkungan masih kurang. Hal ini semakin memperburuk kondisi permukiman yang sudah terlihat kumuh. Diperlukan suatu program penataan permukiman kumuh yang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga pembangunan dapat sejalan dengan aspirasi masyarakat dan diharapkan dengan cara demikian rasa 'ikut memiliki' dapat ditumbuhkan.

MIGRASI DAN KONTRIBUSI TERHADAP KONDISI PERMUKIMAN KUMUH

Salah satu dampak penting dari arus migrasi desa-kota adalah berkembangnya permukiman kumuh. Dengan kata lain, permukiman kumuh di perkotaan dalam konteks yang lebih luas dapat merupakan refleksi dari besarnya arus migrasi desa-kota. Kondisi ini juga ditemukan di Kota Surabaya, sebagai salah satu kota penerima arus migrasi dari desa-kota yang terbesar. Meskipun tidak semua penduduk di permukiman kumuh adalah migran, umumnya lokasi ini merupakan tempat tinggal yang dipilih oleh mayoritas migran, terutama migran non-permanen. Di lokasi ini mereka bisa mendapatkan tempat tinggal dengan harga murah dan dekat dengan tempat kerja/usaha mereka, meskipun kondisinya tidak layak untuk tempat tinggal karena berbagai keterbatasan yang dihadapi. Bianpoen (1991) mendeskripsikan lingkungan kumuh yang dapat menjelaskan berbagai keterbatasan sebagai tempat tinggal yang layak seperti (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). Bianpoen (1991) juga menemukan bahwa umumnya mata pencaharian penghuninya tidak tetap dan usahanya non-formal serta berpendidikan rendah. Kondisi tempat tinggal dengan berbagai keterbatasan tersebut terutama dihadapi oleh migran non-permanen dibandingkan kelompok penghuni yang lain (migran tetap/permanen dan non-migran). Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, migran non-permanen masih sangat berorientasi pada daerah asal pada semua aspek kehidupan, sehingga mereka kurang peduli terhadap lingkungan huniannya yang kurang layak di tempat tujuan migrasinya.

Bagian ini membahas keterkaitan antara migrasi dan kondisi permukiman kumuh di perkotaan. Meskipun dalam membahas keterkaitan migrasi dan permukiman kumuh membedakan status migrasi (permanen, non-permanen dan non-migran), dalam analisis data dihadapi beberapa keterbatasan. Hal ini disebabkan karena jumlah sampel untuk migran permanen dan non-migran jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah sampel untuk migran non-permanen, terutama karena pemilihan responden dilakukan secara *purposive*, yaitu memilih rumah tangga yang memiliki anggota rumah tangga berstatus migran non-permanen. Merespon keterbatasan ini, analisis lebih difokuskan untuk melihat hubungan antara migrasi non-permanen dan kondisi lingkungan permukiman kumuh.

5.1. Kepadatan Ruang Tempat Tinggal dan Bangunan: Refleksi tingginya arus migrasi non-permanen?

Terdapat beberapa ciri fisik permukiman kumuh dan hunian liar (selanjutnya disebut permukiman kumuh), tetapi pada bagian ini hanya dilihat hubungan antara status migrasi dengan kepadatan bangunan dan hunian tempat tinggal. Secara umum, mayoritas penghuni permukiman kumuh di lokasi penelitian tinggal di ruang yang sangat sempit ($\leq 5,2$ m² per orang). Hasil survei menunjukkan, hanya ada sekitar 8,1 persen responden yang menempati ruangan yang sama atau melebihi standar internasional, yaitu ≥ 9 m² per orang. Kondisi hunian tempat tinggal seperti ini menggambarkan ketidakmampuan mayoritas penduduk permukiman kumuh untuk memenuhi kebutuhan ruang hunian tempat tinggal yang layak.

Untuk migran non-permanen, keterbatasan tempat hunian sudah menjadi hal yang biasa. Tabel 5.1 memperlihatkan, di permukiman kumuh di daerah penelitian, mayoritas responden menempati tempat tinggal dengan luas dibawah standar untuk hidup layak per orang. Berdasarkan status migrasinya, walaupun angkanya kecil, persentase migran permanen yang bertempat tinggal dengan luas ruangan ≥ 9 m² per orang lebih tinggi daripada migran permanen yang tinggal di ruangan lebih sempit. Kondisi sebaliknya terjadi pada migran non-permanen dimana persentase yang menempati rumah dengan ukuran paling sempit ($\leq 5,2$ m² per orang), yaitu sebanyak 66,7 persen, merupakan angka tertinggi. Proporsi migran non-permanen yang menempati ruangan sangat sempit ($\leq 5,2$ m² per orang) tidak berbeda jauh dengan mereka yang tinggal di ruangan lebih luas, tetapi jumlah absolut menunjukkan perbedaan sangat besar. Keadaan ini memperkuat asumsi bahwa migran non-permanen cenderung menempati ruang tempat tinggal/hunian yang lebih sempit dibandingkan migran tetap/permanen. Kecenderungan migran non-permanen untuk tinggal di kawasan ini pada umumnya dilatarbelakangi oleh alasan bahwa mereka bisa mendapatkan rumah/kamar dengan harga kontrak/sewa yang murah, dan bahkan satu kamar sewaan (masyarakat setempat menyebutnya dengan kamar kost) bisa dihuni beberapa orang, sehingga harga sewa per orang dapat ditekan lagi.

Tabel 5.1: Persentase Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Luas Ruang Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status Migrasi</i> | <i>Luas Ruang Tempat Tinggal (m²/orang)</i> | | |
|-----------------------|--|----------------|-----------|
| | <i>≤5,2</i> | <i>5,3-8,9</i> | <i>≥9</i> |
| Permanen | 9,8 | 11,6 | 17,7 |
| Non-permanen | 66,7 | 65,6 | 61,0 |
| Non-migran | 23,5 | 22,8 | 21,3 |
| Jumlah | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| N | 1.586 | 276 | 164 |

Sumber: Penelitian Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004
 Catatan: () angka mutlak, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Tabel 5.1 juga menunjukkan bahwa diantara non-migran, yang menempati ruang hunian tempat tinggal sangat sempit juga terbesar persentasenya dibandingkan dengan dua kategori status migrasi lainnya. Kemungkinan besar mereka termasuk dalam anggota rumah tangga migran non-permanen, yang lahir di daerah tersebut sehingga berdasarkan tempat lahir tidak termasuk kelompok migran. Perlu dikemukakan bahwa keterbatasan dari survei ini adalah sampel hanya dipilih untuk rumah tangga yang memiliki ART berstatus migran non-permanen. Temuan ini sama dengan temuan penelitian di permukiman kumuh di China yang menyimpulkan bahwa migran non-permanen pada umumnya menempati tempat tinggal yang sempit dan dalam kondisi yang memprihatinkan (Wu, 2002:105). Disimpulkan pula bahwa kepadatan yang berlebihan seperti ini menjadi suatu ciri dari permukiman para migran karena tiap orang hanya menggunakan sepertiga dari ruang yang ditempati.

Dari pengamatan di lokasi penelitian dan wawancara mendalam diketahui bahwa migran non-permanen pada umumnya tinggal di berbagai bentuk bangunan, berupa rumah petak, kamar atau sekedar bilik yang bisa dipakai untuk berbagai keperluan. Migran non-permanen yang tinggal bersama keluarga di lokasi penelitian, umumnya menyewa rumah petak dengan luas dan jumlah ruangan sangat terbatas, tetapi sebagian lainnya hanya menyewa kamar bersama keluarga mereka. Sebaliknya, migran non-permanen yang datang ke kota tanpa keluarga pada umumnya tinggal dalam kamar-kamar sewaan/kost atau menumpang pada 'bos' (orang yang menyediakan/memberikan lapangan pekerjaan dan sekaligus menampung mereka selama berada di kota). Bagi mereka, tidur berdesakan dalam satu ruangan sempit tidak menjadi masalah, bukan hanya untuk meminimalkan pengeluaran selama berada di kota, tetapi juga karena mereka hanya membutuhkan ruangan untuk istirahat selama tidak menjalankan kegiatan mencari nafkah.

Informasi kualitatif yang berasal dari wawancara mendalam dengan salah seorang migran non-permanen 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 3m², ada 5 m², 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).

“ Tinggal di tempat bos, hanya numpang tidur saja, gratis. Makan cari sendiri-sendiri. Satu kamar diisi 10 orang, laki-laki semua (kamar berukuran 3m x 2m), karena tempat tidurnya tingkat. (Kamar tersebut) bisa muat 10 orang karena datangnya (ke rumah bos) tidak sama (berbarengan). Kita gantian pulang di desa. Jadi yang tinggal di sini (rumah bos) nggak pernah 10 orang bareng. Sekarang yang sedang pulang ke Lamongan ada 4 orang, disini ada 6 orang. Kalau misalnya 10 orang pas (kebetulan) disini semua, bisa saja tidur di kolong meja atau di mana saja (informan adalah seorang migran non-permanen asal Lamongan).

Telah dikemukakan sebelumnya, migran non-permanen tidak selalu menyewa kamar atau kontrak rumah untuk ditinggali sendiri atau dengan keluarga, tetapi cenderung disewa bersama orang lain. Kecenderungan ini tampak jelas dari hasil survei yang memperlihatkan bahwa persentase tertinggi dari rumah tangga migran non-permanen adalah mereka yang menyewa/mengontrak tempat tinggal dengan orang lain (Tabel 5.2). Pada umumnya mereka menyewa satu kamar atau mengontrak satu rumah petak yang bisa dipakai untuk lebih dari dua orang yang umumnya ditinggali bersama teman/tetangga dari satu daerah asal maupun juga berasal dari daerah lain. Kontrak rumah biasanya dibayar secara tahunan, sedang pembayaran uang kost dilakukan bulanan, walau ada juga yang tahunan. Uang sewa kamar bervariasi tergantung luas ruangan, biasanya berkisar antara Rp 60.000 - Rp 100.000,- per kamar. Semakin luas kamar, harga juga semakin tinggi, tetapi bisa ditempati lebih dari dua orang. Rata-rata luas kamar kost diperkirakan sekitar 5 m².

Tabel 5.2: Persentase Rumah Tangga Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Status Tempat Tinggal, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| Status Migrasi | Status Tempat Tinggal | | | | |
|----------------|-----------------------|---------------|-------------------|-----------|---------|
| | Milik sendiri | Sewa dgn kel. | Sewa dgn org lain | Menumpang | Lainnya |
| Permanen | 36,2 | 10,2 | (1) | (0) | (1) |
| Non-permanen | 55,3 | 80,8 | 93,8 | 52,2 | 96,4 |
| Non-migran | 8,5 | 9,0 | (1) | 47,8 | (0) |
| Jumlah | 100,0 | 100,0 | 93,8 | 100,0 | 96,4 |
| N | 47 | 468 | 32 | 23 | 28 |

Sumber: Penelitian Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004
 Catatan: () angka mutlak, < 10 tidak diperhitungkan dalam persentase

Disamping mengontrak, persentase responden berstatus migran non-permanen yang tinggal di rumah sendiri cukup besar, tetapi jika diperhatikan angka absolut hanya dalam jumlah kecil. Termasuk dalam kelompok ini adalah mereka yang sudah tinggal bertahun-tahun di Kota Surabaya (tidak selalu di lokasi penelitian, karena selama di kota ini mereka bisa saja berpindah-pindah tempat tinggal), tetapi belum menjadi penduduk kota Surabaya. Meskipun telah memiliki rumah di Surabaya, kecenderungan untuk melakukan investasi di desa asalnya masih cukup tinggi, seperti dikemukakan oleh salah seorang tokoh masyarakat dimana di lingkungannya, tinggal migran non-permanen dalam jumlah cukup besar, seperti berikut.

“Beberapa pendatang musiman di lingkungan ini sudah punya rumah sendiri. Mereka bangun rumah dan ditinggali bersama keluarga, umumnya orang dari Madura. Tapi, di kampungnya mereka juga punya rumah bagus karena kelebihan penghasilan mereka dari jualan dikirim ke kampung”.

Meskipun ditemukan sejumlah migran non-permanen yang memiliki bangunan tempat tinggal di atas tanah ilegal, dalam wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait (masyarakat dan pemerintah setempat) dinyatakan bahwa kelompok terbanyak di lokasi hunian ilegal ini adalah warga Surabaya (sudah memiliki KTP Surabaya), baik dari kelompok non-migran maupun migran tetap/permanen. Migran non-permanen yang tinggal di atas lahan ilegal ini pada umumnya hanya tinggal mengontrak/menyewa kamar. Namun demikian, tampaknya terdapat cukup banyak pula migran non-permanen

(mayoritas berasal dari Madura) yang membangun tempat tinggal di atas pemakaman.

Selain sempitnya ruang hunian, padatnya bangunan di lokasi penelitian juga mengindikasikan banyaknya arus migrasi masuk, termasuk arus migrasi non-permanen. Tidak ada data yang menggambarkan kepadatan bangunan akibat masuknya arus migran non-permanen. Namun, kepadatan bangunan di lingkungan tempat tinggal migran non-permanen yang sangat tinggi tampak nyata dari bangunan tempat tinggal mereka yang berdempetan dengan ukuran luas bangunan sangat kecil. Kondisi semacam ini terutama terlihat nyata di lingkungan migran non-permanen 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 m² bisa dirubah menjadi 5 kamar untuk disewakan pada migran non-permanen. Karena kamar-kamarnya berukuran sempit, lorong yang menghubungkan antara kamar satu dengan yang lain, bahkan juga 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, sehingga tidak mudah terlihat dari jalan besar atau gang yang menghubungkan jalan besar dengan lingkungan permukiman kumuh. Situasi kepadatan bangunan yang sangat tinggi di lokasi bagian dalam/belakang wilayah permukiman kumuh tersebut antara lain dikemukakan oleh salah seorang migran non-permanen di lokasi hunian liar pinggiran rel kereta api di Kelurahan Pacarkeling, sebagai berikut.

“Kalau (yang tinggal) di belakang itu berantakan, misalnya kalau naruh barang semrawut dan kelihatan dari luar. Rumahnya lebih besar di depan daripada di belakang. Rumahnya itu paling 4 meter², pokoknya hanya nempel-nempel kayak sosoran. Dibelakang itu dulunya hanya dibuat jualan, jadi hanya gerobak, kemudian dibesarin, dibuat rumah, jadi ya di tengahnya (bangunan) ada rel-nya. Memang relnya sudah nggak dipakai, tapi masih sering dipakai *langsir*. Mereka itu kebanyakan migran non-permanen, umumnya dari Madura. Di belakang itu juga lebih padat daripada di depan (berhadapan dengan rel kereta api)”

Kepadatan bangunan dan ruang hunian yang sangat tinggi, utamanya bagi migran non-permanen, diperburuk oleh tata letak bangunan yang tidak teratur. Kondisi ini terjadi karena bangunan tempat tinggal sering hanya

dibuat asal jadi dimana saja ada ruang kosong (kamar ataupun rumah petak) dengan bahan-bahan bangunan seadanya. Bahkan, di beberapa tempat, bangunan rumah tinggal hanya asal menempel pada dinding (tembok) yang telah ada sebelumnya, umumnya milik orang lain. Keadaan ini jelas menambah kondisi kekumuhan tempat hunian.

5.2. Migran dan Kualitas Lingkungan Permukiman Kumuh.

Migran, khususnya migran non-permanen sering dianggap sebagai kontributor penting dalam memperburuk kualitas lingkungan di daerah *slum* maupun hunian liar permukiman kumuh. Walaupun lingkungan permukiman kumuh telah dikenal sebagai kawasan permukiman penduduk yang kotor dan tidak sehat, utamanya karena pembuangan sampah dan limbah rumah tangga lainnya tidak dibuang pada tempatnya, kedatangan migran non-permanen di lingkungan ini sering dianggap menambah persoalan memburuknya kualitas lingkungan.

Migran non-permanen yang umumnya tinggal di ruang hunian yang sangat sempit pada kawasan permukiman sangat padat, cenderung kurang peduli terhadap kebersihan lingkungan yang mereka tempati. Menjadi pemandangan umum di lingkungan hunian migran non-permanen di daerah penelitian, sampah terdapat di kali/saluran irigasi, saluran got, di atas tanah pemakaman, dan bahkan terkadang menumpuk di depan ruang/kamar kost. Tindakan migran non-permanen seperti ini selain terkait dengan tidak tersedianya tempat penampungan sampah umum, juga disebabkan karena lokasi tempat tinggal yang berada di bagian dalam/belakang dan sulit dijangkau oleh petugas pengumpul sampah. Telah dikemukakan sebelumnya, lokasi rumah/tempat hunian para migran non-permanen yang umumnya berada di dalam gang-gang sempit, mungkin menjadi salah satu kendala bagi petugas sampah untuk membawa gerobak dan mengambil sampah secara teratur, padahal seperti warga lainnya, para migran juga membayar iuran bulanan.

Beberapa informan yang merupakan penduduk asli Kota Surabaya dan tokoh masyarakat setempat mengemukakan pendapat mengenai kondisi lingkungan dan perilaku migran non-permanen sehubungan dengan kepedulian mereka terhadap kualitas lingkungan hunian di sekitar mereka, yang dalam konteks lebih luas berpengaruh terhadap kondisi kualitas lingkungan permukiman kumuh, sebagai berikut:

“Dibandingkan dengan dulu, sebelum banyak migran non-permanen masuk, sekitar awal-awal tahun 1990-an, lingkungan di sini tidak kumuh-kumuh betul. Dulu, pembuangan (sampah) semua di belakang (yang) pada waktu

itu masih berupa sawah. Dulu orang buang sampah dengan cara melubangi tanah kemudian dibakar, sekarang tidak bisa lagi. Sawahnya diurug terus jadi rumah-rumah atau kamar kost, jadi sampah hanya dikumpul sendiri dan ada petugas sampah dari RW yang ambil. Tapi, migran non-permanen itu buat kumuh. Seperti penjual makanan, sampahnya dibuang sembarangan. Kalau saya ini warga asli, jadi harus peduli dengan lingkungan” (informan adalah salah seorang penduduk asli Kota Surabaya)

“...untuk sampah, RW menyediakan petugas untuk mengambil sampah penduduk. Tapi, orang masih senang buang sampah ke got, terutama orang Madura, untuk tertib susah banget. Mereka itu orientasinya hanya jualan, tetapi ada juga positifnya, itu kalau kegiatan keagamaan. Mereka dengan sukarela sangat membantu”(salah seorang tokoh masyarakat setempat)

Tetapi, seorang informan yang merupakan migran non-permanen menjelaskan perilaku membuang sampah yang tidak pada tempatnya tersebut disebabkan petugas pengumpul sampah tidak menjalankan tugasnya dengan baik, seperti yang dinyatakan sebagai berikut:

“Tiap bulan bayar sampah (dan keamanan) Rp 3.000,-, tapi sampah tidak diambil (oleh petugas), jadi ya sampah di jarno wae nang kali (dibiarkan buang ke kali, dimana yang dimaksud kali adalah saluran irigasi)” (informan adalah migran non-permanen asal Madura yang tinggal di pinggir saluran irigasi)

Keadaan tersebut menggambarkan bahwa kontribusi migran non-permanen dalam memperburuk kualitas lingkungan hunian tidak selalu berasal dari diri mereka, tetapi juga karena faktor eksternal, yaitu ketersediaan sarana-prasarana yang tidak mendukung untuk berperilaku sehat. Bahkan, karena keterbatasan fasilitas pembuangan sampah, saluran got juga menjadi tempat pembuangan sampah. Disamping terkesan kumuh, resiko terhadap penularan penyakit dan bahaya banjir merupakan ancaman yang tidak bisa terlalu lama diabaikan.

Selain tempat pembuangan sampah, kekumuhan suatu lingkungan perkotaan juga dapat dicerminkan dari ketersediaan sarana-prasarana tempat pembuangan kotoran manusia. Walaupun jumlah rumah tangga sampel antara migran permanen, non-migran dan migran non-permanen berbeda jauh, hasil

survei menunjukkan kecenderungan bahwa migran permanen dan non-migran cenderung memiliki tempat buang air sendiri (Tabel 5.3). Walaupun persentase rumah tangga migran non-permanen yang memiliki tempat buang air besar sendiri cukup banyak, angka ini lebih rendah dari mereka yang membuang air besar di WC bersama/umum, yang mencapai 80,9 persen. Pengamatan dan wawancara mendalam dengan berbagai pihak memperjelas fenomena bahwa kebanyakan migran non-permanen menggunakan kamar mandi dan WC bersama. 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 adalah warga setempat yang dipilih oleh pengurus RW dengan tanggung jawab tidak hanya menjaga kebersihan, tetapi juga menjaga aspek kelangsungannya. Karena tidak ada dana dari pemerintah atau RW setempat, dana pengelola 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), menguras WC dan honor pengelola.

Tabel 5.3: Persentase Responden Berdasarkan Status Migrasi dan Tempat Buang Air Besar, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status Migrasi</i> | <i>Tempat Buang Air Besar</i> | | |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | <i>Sendiri</i> | <i>Bersama/U mum</i> | <i>Sungai/ Parit</i> |
| Permanen | 16,5 | 10,1 | (1) |
| Non-permanen | 69,4 | 80,9 | (0) |
| Non-migran | 14,1 | 10,0 | (0) |
| Jumlah | 100,0 | 100,0 | |
| N | 85 | 512 | 1 |

Sumber: Penelitian Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

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

Akses terhadap fasilitas MCK yang lebih terbatas dimiliki oleh responden berstatus migran non-permanen yang menempati kamar kost. Untuk beberapa

kamar kost biasanya hanya disediakan satu sumur, satu/dua kamar mandi dan tempat buang air besar. Di lokasi penelitian Kelurahan Gading, bahkan ditemukan kondisi dimana untuk puluhan kamar kost hanya dilengkapi satu kamar mandi dan satu WC, seperti dikemukakan oleh salah satu Ketua RT di Kelurahan Gading berikut ini:

“Satu rumah biasanya ada 3 kamar kost dengan 1 WC, campur dengan tuan rumahnya. Ada juga rumah dengan 16 kamar kost hanya ada 2 WC dan 2 kamar mandi. Ini kurang banget, bagaimana kalau mereka pingin ke WC-nya bersamaan?”

Kondisi fasilitas MCK yang biasa dimanfaatkan oleh responden berstatus migran non-permanen tersebut menggambarkan bahwa lingkungan hunian migran non-permanen termasuk pada kondisi buruk, karena mereka sangat tergantung pada kesediaan pemilik kamar kost atau rumah kontrakan untuk menyediakan fasilitas tersebut. Lebih lanjut, dapat disimpulkan bahwa keterbatasan sarana dan prasarana tempat pembuangan sampah dan fasilitas MCK di lingkungan tempat tinggal migran non-permanen tersebut menjadikan lingkungan mereka cenderung lebih kumuh dibandingkan dengan lingkungan tempat tinggal penduduk asli atau migran permanen. Hasil penelitian di China juga menemukan hal yang sama, yaitu migran non-permanen cenderung menempati rumah yang tidak memiliki fasilitas lengkap, seperti kamar mandi atau dapur dengan bangunan yang tidak stabil konstruksinya (Wu, 2002). Di lokasi penelitian Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya, keadaan ini diperburuk oleh perilaku mereka yang sering menaruh/menyimpan barang-barang dan sarana usaha dagang di sembarang tempat, dimana ada ruang kosong. Ini terutama dilakukan oleh mereka yang bekerja sebagai pemulung atau jual-beli barang bekas. Bahkan, diantara mereka yang menempati areal pemakaman, barang-barang hasil pemulung tersebut sampai berserakan menutupi nisan. Kondisi seperti ini menambah buruknya kualitas lingkungan permukiman kumuh, khususnya di lingkungan hunian migran non-permanen.

5.3. Fasilitas Dasar Kota dan Pelayanan Publik: Adakah kesenjangan antara penduduk tetap dan migran non-permanen?

Tidak seperti lingkungan permukiman kumuh pada umumnya, lingkungan kumuh di lokasi penelitian memiliki berbagai fasilitas dasar kota seperti jaringan penerangan/listrik, air bersih (kecuali hunian liar Pacarkeling), dan

jaringan telepon. Dengan demikian, muncul pertanyaan apakah semua fasilitas tersebut bisa dinikmati oleh semua kelompok penduduk (penduduk Surabaya dan migran non-permanen)?

Meskipun penelitian ini tidak mengumpulkan data fasilitas dasar kota melalui metode survei, dengan pendekatan kualitatif didapatkan informasi bahwa jaringan air bersih dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) telah melayani masyarakat di lokasi penelitian yang berada di Kelurahan Gading. Jaringan air bersih ini tidak terdapat di lokasi penelitian 'hunian liar' di Kelurahan Pacarkeling, karena sesuai dengan peraturan pemerintah, lingkungan permukiman ilegal tidak bisa mendapat fasilitas dasar kota. Ketersediaan fasilitas jaringan air bersih di lokasi penelitian Gading umumnya hanya dimanfaatkan oleh penduduk tetap (baik migran permanen maupun non-migran), sedang migran non-permanen umumnya menggunakan sumur untuk keperluan MCK dan membeli dari penjual air keliling untuk keperluan minum dan memasak. Air minum yang dijual keliling dengan harga Rp.700,- s/d Rp. 800,-/jerigen (ukuran 20 liter) berasal dari PDAM. Usaha perdagangan air minum ini dimiliki oleh beberapa penduduk Surabaya yang juga tinggal di lokasi penelitian. Responden di lokasi penelitian Pacarkeling, baik migran non-permanen maupun penduduk Surabaya, juga memenuhi kebutuhan air minum dengan cara membeli karena di lokasi ini tidak ada layanan jaringan air bersih dari PDAM.

Jenis fasilitas dasar kota lainnya yang umum dimanfaatkan oleh migran non-permanen di lingkungan permukiman kumuh di lokasi penelitian adalah jaringan listrik. Rumah yang disewa atau kamar yang dikontrak migran non-permanen umumnya telah dilengkapi dengan sambungan listrik yang biayanya harus mereka tanggung sendiri. Satu instalasi listrik biasanya dipakai untuk beberapa rumah (terkadang hingga puluhan rumah petak). Bahkan beberapa informan mengatakan bahwa mereka mendapatkan sambungan listrik dari tetangganya, yang juga berstatus sebagai pengontrak rumah. Fenomena seperti ini rawan bahaya kebakaran. Selain dari itu, wilayah permukiman kumuh seperti ini sangat rawan terhadap kemungkinan pencurian listrik oleh warga, yang meningkatkan lagi risiko bahaya kebakaran. Terkait dengan fenomena ini, tampaknya diperlukan kajian lebih mendalam.

Hunian liar di lokasi penelitian Kelurahan Pacarkeling, meskipun menempati tanah PT.KAI, tetapi tersedia jaringan listrik yang diperoleh atas usaha warga sendiri, bukan disediakan oleh pemerintah, seperti dituturkan salah seorang informan yang merupakan mantan pengurus kampung disitu:

"Listrik yang sekarang ada, dulunya tidak boleh. Tapi saya dan warga sini nekat. Dengan swadaya kita pasang tiang pancang listrik sendiri (tiang pancang beli), baru dikasih

aliran. Sebelumnya pakai generator sendiri. Listrik masuk tahun 1989”.

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

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

Jumlah penduduk yang memakai lampu minyak sebagai sumber penerangan memang tidak banyak, tetapi 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).

Seperti halnya dengan akses terhadap fasilitas dasar kota, akses penduduk di lokasi penelitian terhadap pelayanan publik (pendidikan dan kesehatan) juga cukup baik. Pemerintah Kota Surabaya telah menyediakan pelayanan pendidikan dan kesehatan, termasuk bantuan pendidikan bagi penduduk kurang mampu. Tetapi sarana-prasarana pelayanan publik hanya terdapat di lokasi penelitian di Kelurahan Gading, yaitu sekolah dasar dan Puskesmas. Adanya pelayanan publik di dalam lokasi penelitian sangat membantu penduduk (termasuk migran non-permanen) untuk memanfaatkan fasilitas tersebut. Pada umumnya migran non-permanen tidak mengalami hambatan memanfaatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Baik sekolah maupun Puskesmas tidak menerapkan perlakuan yang berbeda antara kelompok penduduk tetap dengan pendatang non-permanen. Perbedaan pelayanan pendidikan dan kesehatan antara penduduk tetap dan migran non-permanen terjadi ketika ada program bantuan yang umumnya ditujukan bagi penduduk miskin. Kebanyakan migran non-permanen cenderung tidak memperoleh pelayanan sebagaimana yang didapat oleh migran permanen dan non-migran. Faktor penyebabnya mungkin karena migran non-permanen tidak memiliki kartu identitas penduduk kota yang merupakan salah satu persyaratan yang diperlukan untuk bisa dipilih sebagai penerima bantuan. *The Urban Poor Consortium*, sebagai contoh, mengemukakan bahwa terdapat cukup banyak penduduk miskin kota yang tidak memperoleh bantuan dari Program JPS-Kesehatan karena mereka tidak terdaftar sebagai penduduk kota (Jacquand, 1999). Diperkirakan mereka adalah migran non-permanen yang tidak mendaftarkan diri sebagai penduduk sementara di kota.

Dari temuan diatas dapat disimpulkan bahwa meskipun fasilitas dasar kota dan pelayanan publik di lokasi penelitian disediakan untuk semua penghuni, migran non-permanen (biasa disebut sebagai penduduk musiman) tampaknya tidak dapat memanfaatkannya dengan baik. Kondisi rumah/kamar sewa yang sangat sempit dengan harga sewa murah tidak dilengkapi dengan sambungan jaringan listrik dan saluran PDAM. Demikian pula, sebagai penduduk musiman yang tidak memiliki KIPEM, mereka tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi target program-program bantuan untuk penduduk miskin (misalnya untuk memanfaatkan fasilitas pendidikan dan kesehatan).

5.4. Migran Non-permanen dan Kondisi Non Fisik Permukiman Kumuh

Mengacu pada pengertian kondisi non fisik permukiman kumuh yang mencakup aspek pekerjaan dan pendidikan penduduk (lihat Bab I), tampak dengan jelas bahwa migran non-permanen memberikan kontribusi signifikan terhadap kondisi non fisik lingkungan ini. Tabel 6.4 menunjukkan, untuk migran non-permanen persentase yang bekerja di sektor informal lebih tinggi daripada mereka yang bekerja di sektor formal. Berbagai jenis pekerjaan di sektor informal dilakukan oleh mereka, umumnya sebagai pedagang makanan dan minuman, tukang becak, pedagang barang bekas, hingga menjadi pemulung. Bekerja di sektor informal merupakan pilihan yang disengaja dan rasional, menyadari adanya keterbatasan untuk bisa memasuki sektor formal yang menuntut berbagai persyaratan administrasi dan ketrampilan/ pendidikan yang tidak bisa mereka penuhi. Di sisi lain, sektor informal sangat fleksibel dalam menyerap tenaga kerja, lebih-lebih bagi migran non-permanen yang umumnya memiliki rasa solidaritas tinggi dengan sesama mereka. Kebersamaan tersebut sering diwujudkan dalam bentuk tindakan tolong menolong untuk segera bisa bekerja, antara lain dengan cara mengajak mereka yang baru datang ke kota untuk membantu berjualan atau memberi pinjaman modal usaha (uang atau sarana/alat produksi, biasanya gerobak dorong/rombong).

Tabel 5.4: Persentase Responden Usia 15 Tahun+ Berdasarkan Status Migrasi dan Pekerjaan, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| <i>Status Migrasi</i> | <i>Pekerjaan</i> | |
|-----------------------|------------------|-----------------|
| | <i>Formal</i> | <i>Informal</i> |
| Permanen | 15,8 | 9,5 |
| Non-permanen | 69,3 | 86,2 |
| Non-migran | 14,9 | 4,3 |
| Jumlah | 100,0 | 100,0 |
| N | 437 | 559 |

Sumber: Penelitian Migrasi dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

Sektor informal yang umumnya menyerap banyak responden berstatus migran non-permanen cenderung memperburuk kondisi lingkungan kumuh. Menumpuknya berbagai jenis barang bekas di sembarang tempat milik responden berstatus migran non-permanen yang bekerja sebagai pedagang 'rombeng' (jual beli barang bekas) merupakan salah satu indikasi adanya dampak negatif keberadaan migran non-permanen di permukiman kumuh. Kondisi lebih buruk lagi ditemukan di lingkungan tempat tinggal mereka yang bekerja sebagai pemulung. Salah seorang informan di lokasi penelitian hunian kumuh di Kelurahan Gading menggambarkan kekumuhan lingkungan tempat tinggal migran non-permanen terkait dengan pekerjaan mereka di sektor informal, sebagai berikut:

“.....mereka (pemulung dan pedagang bekas) itu kalau naruh barang ya sering di jalan atau di tempat orang. Mereka itu nggak punya pengertian, nggak mikir kalau *iki ngarep lawange sopo, sing penting tak keki barang* (ini depan pintu rumah siapa, yang penting ditaruh saja barang)”.

Walaupun kondisinya lebih teratur, migran non-permanen yang bekerja sebagai pedagang makanan dan minuman yang biasanya menggunakan gerobak, rombongan atau sepeda juga ikut menyumbang pada kesemrawutan lingkungan tempat tinggal. Kondisi demikian terutama dijumpai di lingkungan hunian (rumah petak atau kamar kost) yang ditempati beramai-ramai oleh migran non-permanen yang bekerja pada jenis pekerjaan sama, misalnya tukang bakso. Diantara pekerja sektor informal juga terdapat sebagian kecil berstatus migran permanen. Umumnya mereka juga masih tinggal di kamar-kamar kost atau rumah sewaan kawasan hunian kumuh. Ini menunjukkan bahwa mata pencaharian sangat berpengaruh terhadap kemampuan untuk “memilih” tempat tinggal, tanpa melihat status migrasi.

Temuan penelitian memperlihatkan, untuk migran permanen dan non migran, persentase responden yang bekerja di sektor formal lebih tinggi dibandingkan persentase yang bekerja di sektor informal. Sebagian besar dari mereka yang bekerja di sektor formal adalah buruh pabrik, umumnya dibagian produksi. Selain itu ada pula yang bekerja sebagai karyawan perusahaan swasta dan pegawai negeri

Disamping pekerjaan, ciri non fisik dari permukiman kumuh dapat dilihat dari pendidikan penghuni, yang didominasi oleh tingkat pendidikan rendah. Seperti sudah diuraikan sebelumnya, status migrasi sebagai migran non-permanen sangat berkaitan erat dengan kondisi permukiman kumuh dalam arti sebagian besar migran non-permanen tinggal di lokasi ini. Tabel 5.5,

menunjukkan bahwa diantara migran non-permanen, proporsi yang tidak sekolah/belum tamat SD lebih besar dibandingkan proporsi pada jenjang pendidikan di atasnya. Secara tidak langsung ini juga menunjukkan adanya keterkaitan antara pendidikan rendah dengan kecenderungan untuk bertempat tinggal di kawasan kumuh. Rendahnya tingkat pendidikan responden berstatus migran non-permanen juga mungkin menjadi salah satu faktor penyebab mengapa kebanyakan dari mereka terlibat dalam berbagai pekerjaan di sektor informal, seperti telah disebutkan di atas. Untuk migran permanen dan non migran, yang umumnya tinggal di lingkungan hunian lebih baik (tidak kumuh), cenderung mempunyai tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Keadaan ini menunjukkan bahwa makin baik pendidikan responden makin besar kemungkinan untuk tinggal di permukiman yang tidak kumuh. Dengan demikian, migran permanen dan non-migran cenderung menempati lingkungan tempat tinggal yang lebih baik, antara lain dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang lebih tinggi daripada migran non-permanen, disamping pekerjaan mereka kebanyakan juga di sektor formal.

Tabel 5.5: Persentase Responden Usia 15 Tahun+ Berdasarkan Status Migrasi dan Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan, Permukiman Kumuh di Kecamatan Tambaksari

| Status Migrasi | Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan | | | | |
|----------------|--------------------------------------|------------------|-------|-------|-------|
| | Tdk/blm pernah sekolah | Tdk/blm tamat SD | SD | SLTP | SLTA |
| Permanen | (8) | 8,4 | 13,8 | 14,4 | 14,1 |
| Non-permanen | 88,2 | 85,6 | 78,7 | 76,5 | 67,2 |
| Non-migran | 3,9 | 6,0 | 7,5 | 9,1 | 18,7 |
| Jumlah | 92,1 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| N | 51 | 167 | 596 | 340 | 198 |

Sumber: Penelitian Migrasi dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004

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

Memperhatikan hubungan antara mobilitas penduduk dan permukiman kumuh tersebut, secara ringkas dapat dikatakan bahwa arus migrasi/mobilitas penduduk non-permanen menuju Kota Surabaya, tampak dengan jelas membawa implikasi negatif terhadap kondisi lingkungan permukiman kumuh. Hal ini tampak dari kondisi fisik tempat tinggal mereka yang umumnya lebih kumuh dibandingkan dengan lingkungan tempat tinggal migran permanen dan non-migran di kawasan sama. Kepadatan bangunan tempat tinggal dan ruang hunian yang lebih tinggi dari lingkungan yang ditinggali oleh penduduk tetap Kota Surabaya (migran permanen dan

non-migran), sanitasi lingkungan yang buruk karena keterbatasan sarana-prasarana pembuangan limbah rumah tangga (sampah dan tinja) adalah beberapa indikator yang menggambarkan kondisi kekumuhan tempat tinggal migran non-permanen yang buruk. Meskipun demikian, kondisi lingkungan seperti ini tidak selalu disebabkan oleh faktor internal dari migran non-permanen, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor luar, misalnya kurangnya pelayanan dari pemerintah setempat dalam memfasilitasi migran non-permanen untuk memperhatikan kebersihan lingkungan. Untuk menyebut contoh adalah pengambilan sampah yang tidak dilakukan secara rutin oleh petugas (padahal migran non-permanen sudah memenuhi kewajibannya untuk membayar iuran sampah), menyebabkan sampah menumpuk di tempat penampungan sementara atau dibuang ke sungai/kali/saluran irigasi, bahkan ke saluran got. Keadaan ini semakin diperburuk oleh kesemrawutan lingkungan hunian, terutama di lingkungan yang ditinggali oleh pemulung dan penjual barang bekas, yang ditandai oleh penumpukan barang-barang di sembarang tempat, bahkan hingga sampai ke badan jalan setapak.

6.1. Kesimpulan

Sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, Surabaya merupakan pusat pertumbuhan yang telah menjadi "magnet" yang dapat menarik migran. Kesempatan kerja/berusaha yang masih terbuka ditambah dengan ketersediaan sarana dan prasarana sosial-ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan daerah sekitarnya telah menjadi daya tarik pendatang untuk masuk ke kota ini. Kemudahan transportasi yang menghubungkan kota ini dengan daerah asal migran yang umumnya dari kabupaten/kota dalam internal wilayah Provinsi Jawa Timur telah memfasilitasi arus migrasi masuk dalam jumlah besar. Oleh karena itu, mudah dimengerti jika Surabaya merupakan kota yang mempunyai penduduk migran terbesar kedua setelah Kota Jakarta. Disamping faktor-faktor tersebut, berbagai aturan kependudukan yang tidak diimplementasikan secara tegas menjadikan pendatang secara mudah dapat masuk dan tinggal di Surabaya, yang pada gilirannya menimbulkan berbagai persoalan bagi pemerintah kota, antara lain dalam penyediaan tempat tinggal dan fasilitas pelayanan sosial bagi pendatang. Kedatangan migran ke Kota Surabaya adalah untuk memperoleh manfaat dari semua kesempatan yang tersedia, terutama kesempatan ekonomi. Ketersediaan peluang berusaha di sektor informal, misalnya, ditengarai menjadi sebab utama perpindahan penduduk menuju Kota Surabaya, khususnya bagi mereka yang berasal dari desa dengan ciri tenaga kerja kurang terampil, sebagaimana nampak dengan jelas di lokasi penelitian yang bertipologi lingkungan permukiman kumuh.

Arus migrasi menuju lingkungan permukiman kumuh di Kota Surabaya, seperti ditunjukkan oleh hasil penelitian ini, cenderung didominasi oleh pelaku migrasi asal daerah perdesaan, terutama dari berbagai daerah di sekitar Kota Surabaya. Kabupaten-kabupaten dalam wilayah Gerbangkertosusilo (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Lamongan dan Sidoarjo) adalah daerah-daerah pengirim migran yang cukup besar di Kota Surabaya. Daerah-daerah lain yang ditengarai sebagai daerah asal migran di kota ini adalah Kabupaten Nganjuk, Jombang dan Sampang, bahkan juga dari daerah perdesaan di Provinsi Jawa Tengah. Mereka datang ke Kota Surabaya dilandasi oleh motif ekonomi, yaitu mendapatkan kesempatan kerja/usaha yang lebih banyak tersedia di kota dibandingkan dengan daerah asal mereka.

Meskipun tidak tersedia data resmi tentang jumlah migran non-permanen karena sebagian besar tidak mencatatkan diri pada instansi yang berwenang, banyaknya kawasan permukiman kumuh (legal dan ilegal) dan jumlah

pekerja di sektor informal di kota ini dapat mengindikasikan peningkatan arus migrasi non-permanen. Pendapat ini dilandasi oleh suatu kenyataan bahwa migran non-permanen (penduduk musiman) pada umumnya tinggal di lokasi permukiman kumuh dan bekerja di sektor informal yang biasanya dilakukan di dalam dan/di sekitar lokasi permukiman kumuh.

Penelitian ini menemukan bahwa pola migrasi non-permanen telah terjadi dalam jangka waktu yang sangat lama, bahkan sudah mencapai puluhan tahun. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa terdapat sepertiga dari jumlah responden telah tinggal di Kota Surabaya selama 10 tahun atau lebih. Kepindahan ke Surabaya pada umumnya dilakukan hanya untuk mencari nafkah. Berbagai macam jenis pekerjaan di sektor informal (misalnya berjualan makanan, berjualan barang/pakaian bekas, tukang becak, pemulung) merupakan pilihan pekerjaan bagi mereka. Pilihan pekerjaan di sektor informal ini dilakukan dengan sengaja dan rasional, karena pada umumnya mereka menyadari bahwa untuk berkompetisi di pasar kerja sektor formal sangat sulit bagi mereka yang hanya memiliki tingkat pendidikan rendah (mayoritas berpendidikan tamat SD ke bawah) dan tidak memiliki ketrampilan yang dibutuhkan di sektor formal. Meskipun demikian, sebagian dari mereka juga ada yang bekerja di sektor formal, seperti buruh pabrik.

Sektor informal yang menjadi tumpuan pekerjaan migran non-permanen sering dianggap hanya menimbulkan masalah terkait dengan aspek keindahan dan ketertiban. Bahkan, sejumlah kalangan (utamanya birokrat) menganggap bahwa keberadaan sektor ini hanya memberikan kontribusi kecil terhadap perekonomian kota. Sering diabaikan bahwa sektor informal selain dapat memberikan sumber mata pencaharian dan pendapatan bagi migran dan penduduk kota lainnya yang berada pada lapisan bawah, juga memiliki peran dalam menyediakan barang dan jasa (misalnya penyediaan tenaga kerja kurang terampil dan 'murah' untuk kebutuhan pembangunan kota). Dalam konteks yang lebih luas, sektor ini bahkan juga dapat mendukung keberlangsungan usaha di sektor formal. Oleh karena itu, keberadaan sektor informal merupakan sub sistem dari sistem perekonomian kota.

Sebagaimana dengan peran sektor informal yang cenderung diabaikan oleh pemerintah kota, keberadaan migran non-permanen juga cenderung dianggap sebagai masalah, bukan hanya terkait dengan aspek kependudukan, tetapi juga aspek perumahan dan lingkungan. Terkait dengan aspek kependudukan, migran non-permanen yang memang kurang peduli terhadap aturan-aturan kependudukan di Kota Surabaya menjadikan mereka tidak bisa "dikontrol" oleh pemerintah kota. Secara nyata, tidak adanya data resmi tentang jumlah migran non-permanen (penduduk musiman) merupakan bukti bahwa migran non-permanen tidak peduli terhadap peraturan administrasi kependudukan yang tertuang dalam Perda No. 3 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil. Kondisi ini dapat

menghambat program penataan manajemen kependudukan yang bukan hanya bermanfaat bagi penyediaan data kependudukan, tetapi juga dalam upaya pengendalian mobilitas penduduk non-permanen.

Ketidakpedulian migran non-permanen untuk tidak mentaati aturan kependudukan, tampaknya tidak terlepas dari perilaku aparat penyelenggara yang tidak mengimplementasikan peraturan dengan benar dan tegas. Operasi yustisi untuk menjaring pendatang yang tidak memiliki kartu identitas telah dilakukan beberapa kali, tetapi kenyataan masih terdapat banyak penduduk musiman yang tidak mencatatkan diri untuk mendapatkan KIPEM (menurut Dispendukcabil Surabaya ada sekitar 1,5 juta penduduk musiman yang tidak tercatat). Kurang efektifnya operasi yustisi tersebut tampaknya sangat terkait dengan tidak adanya upaya penyelidikan lebih lanjut dan sanksi yang tegas untuk pelanggar. Petugas cenderung percaya begitu saja pada alasan-alasan yang dikemukakan oleh pendatang (misalnya baru datang di Surabaya, sehingga belum sempat mengurus KIPEM) tanpa ada upaya penelusuran lebih lanjut. Satu hal positif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah dengan adanya pelayanan pembuatan KIPEM dengan sistem 'jemput bola' yang juga dilakukan di lokasi penelitian. Pelayanan seperti ini sangat meringankan migran non-permanen untuk mendapatkan KIPEM, bukan hanya terkait dengan biaya tetapi juga waktu. Namun, operasi seperti ini tidak dilakukan secara reguler, yaitu setiap dua tahun sekali sejalan dengan masa berlakunya KIPEM. Akibatnya, banyak diantara pendatang non-permanen yang tidak memperpanjang KIPEM, mereka kembali tidak memiliki identitas penduduk sementara di Kota Surabaya. Alasan mereka tidak memperpanjang KIPEM tampaknya dilandasi oleh keberatan meninggalkan waktu untuk bekerja. Apalagi, tanpa memiliki KIPEM mereka masih bisa bebas pergi ke mana saja di dalam lingkungan Kota Surabaya. Jika ada operasi yustisi, petugas tidak memberikan sanksi yang berat, hanya diperingatkan untuk mengurus KIPEM. Pihak RT dan RW dimana mereka tinggal juga tidak pernah menegur untuk mengurus KIPEM, karena bagi mereka yang penting penduduk musiman/migran non-permanen telah mengikuti aturan-aturan yang berlaku di lingkungannya, terutama terkait dengan redistribusi sampah dan keamanan. Tanpa KIPEM, mereka juga dengan mudah mendapat surat pengantar dari RT dan RW untuk berbagai keperluan (sekolah anak, perkawinan, pengobatan, kematian). Jika kondisi seperti ini terus berlangsung, maka pengelolaan penduduk musiman/migran non-permanen di Kota Surabaya akan semakin sulit diwujudkan, apalagi jika program tersebut hanya sekedar untuk menjadi sumber pendapatan daerah.

Pola migrasi non-permanen yang sudah berlangsung sangat lama dan dalam jumlah yang cukup besar, telah berdampak negatif terhadap lingkungan permukiman dimana mereka tinggal yang umumnya bertipologi lingkungan permukiman kumuh. Disebabkan oleh keinginan untuk meminimalkan pengeluaran di kota atau karena keterbatasan kemampuan ekonomi, sebagian

migran non permanen memilih tinggal di hunian dengan biaya murah. Pada umumnya hunian tipe ini terdapat di lingkungan permukiman kumuh (baik legal maupun ilegal) yang menyebar di berbagai kelurahan/kecamatan dalam wilayah Kota Surabaya. Di permukiman kumuh yang dipilih sebagai lokasi penelitian, migran non permanen, sebagaimana dengan penghuni pada umumnya, tinggal di tempat yang melebihi kapasitas suatu hunian tinggal, baik mereka yang tinggal di hunian yang berupa rumah petak berderet-deret maupun kamar-kamar kost, bahkan rumah asal jadi. Kepadatan bangunan dan kepadatan penghuni sangat tinggi, terlihat dari mayoritas migran non-permanen hanya menempati ruang berukuran $\leq 5,2 \text{ m}^2$ per orang. Dilihat dari kondisi fisik hunian, walaupun banyak yang sudah dibangun permanen, tampak kurang terawat dan terjaga kebersihannya, sehingga menyebabkan lingkungan yang sudah tertata menjadi kumuh.

Kesadaran penghuni akan kebersihan rumah dan lingkungannya dapat dikatakan masih rendah. Penanganan kebersihan lingkungan tampaknya harus mendapat perhatian lebih besar karena prasarana lingkungan yang tersedia, seperti tempat bak sampah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Sampah seringkali dibiarkan menumpuk sampai sehari-hari karena tidak diambil oleh petugas sampah, sehingga orang cenderung membuang sampah di kali irigasi atau got bahkan di mana saja. Dari aspek sarana-prasarana dasar kota dan fasilitas pelayanan publik, di lokasi penelitian (baik yang termasuk lingkungan permukiman kumuh legal dan ilegal) telah dilayani oleh sarana-prasarana dasar kota. Penyediaan sarana-prasarana dasar kota (selain PDAM) di lingkungan hunian liar tersebut menyalahi aturan Pemkot Surabaya, karena penghuni di lingkungan hunian liar ini tidak diakui keberadaannya oleh pemerintah kota. Namun, di satu sisi, penghuni di lingkungan hunian liar juga diwajibkan untuk membayar pajak bumi dan bangunan (PBB), disamping juga difasilitasi untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan (misalnya perayaan kemerdekaan RI, Posyandu) dan politik (pemilihan legislatif dan pemilihan presiden). Keadaan ini menggambarkan bahwa dualisme aturan terjadi di lokasi penelitian sebagai akibat tidak adanya koordinasi antar instansi, bahkan kepentingan sektor sangat mewarnai dalam memunculkan persoalan tersebut. Implikasi selanjutnya, jelas menyulitkan pemilik tanah (PT KAI) untuk membebaskan lahannya. Pada tingkat yang lebih luas, pemerintah kota juga mengalami kesulitan untuk melakukan tindakan penertiban dalam rangka penataan lingkungan permukiman kumuh yang harus dijalankan dalam rangka mendukung program *City Without Slum* yang dicanangkan di Kota Surabaya.

Kontribusi migran non-permanen dalam memperburuk lingkungan permukiman kumuh tampak dari lingkungan hunian mereka yang lebih kumuh dibandingkan dengan migran tetap dan non-migran. Kepadatan bangunan

tempat tinggal dan ruang hunian yang lebih tinggi dari lingkungan yang ditinggali oleh migran permanen dan non-migran dan sanitasi lingkungan yang buruk karena keterbatasan sarana-prasarana pembuangan limbah rumah tangga (sampah dan tinja) adalah beberapa indikator yang menggambarkan kondisi kekumuhan tempat tinggal migran non-permanen. Kecenderungan migran non-permanen untuk tinggal di kawasan hunian yang sangat padat dalam rumah petak atau kamar kost pada umumnya dilatarbelakangi oleh alasan bahwa mereka bisa mendapatkan rumah/kamar dengan biaya murah. Bahkan dalam satu kamar kost bisa dihuni beberapa orang, sehingga harga sewa per orang dapat ditekan lagi, sehingga biaya pengeluaran untuk tempat tinggal menjadi sangat murah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kepadatan yang berlebihan seperti ini menjadi suatu ciri dari permukiman para migran non-permanen. Keadaan ini diperburuk oleh kondisi lingkungan yang kotor, karena mereka cenderung kurang peduli terhadap kebersihan lingkungan yang mereka tempati, direfleksikan oleh perilaku mereka yang sering membuang sampah di kali/saluran irigasi, saluran got, di atas tanah pemakaman, dan bahkan terkadang menumpuk di depan ruang/kamar kost.

Meskipun demikian, kondisi lingkungan seperti tersebut tidak selalu disebabkan oleh faktor perilaku migran non-permanen, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor luar, misalnya kurangnya pelayanan dari pemerintah setempat dalam memfasilitasi migran non-permanen untuk pelayanan pembuangan sampah. Di sisi lain, migran non-permanen sudah memenuhi kewajibannya untuk membayar retribusi keamanan dan sampah setiap bulan. Kondisi kawasan hunian migran non-permanen yang lebih kumuh dari lingkungan hunian penduduk juga terkait dengan pekerjaan yang mereka lakukan. Berbagai pekerjaan di sektor informal yang umumnya dicirikan oleh adanya gerobak (rombongan), becak, sepeda dan rombongannya sering diletakkan begitu saja di depan rumah/tempat hunian mereka, sehingga menambah sempitnya jalan setapak yang lebarnya sudah sangat sempit. Kondisi lebih buruk ditemukan di lokasi hunian kumuh migran non-permanen yang bekerja sebagai pemulung dan penjual barang bekas yang sering menumpuk barang-barang di sembarang tempat, bahkan hingga sampai ke jalan setapak. Kondisi lingkungan kumuh (legal dan ilegal) seperti ini sangat rawan dan beresiko terhadap terjadinya banjir jika musim hujan. Disamping itu, kenyataan adanya penyambungan listrik "ilegal" (misalnya ke tetangga) walaupun dari sisi pemakaian termasuk legal karena yang bersangkutan membayar rekening listrik melalui tetangga tersebut, menambah kerawanan lingkungan permukiman kumuh, yaitu rawan kebakaran.

6.2. Rekomendasi

Persoalan-persoalan yang timbul akibat arus migrasi non-permanen menuju permukiman kumuh di Kota Surabaya tidak bisa dibiarkan berlarut-larut, tetapi harus segera dicarikan jalan keluarnya. Secara praktis, cara yang

paling mudah adalah dengan menghentikan kedatangan migran menuju kota, terutama mereka yang diperkirakan memiliki kontribusi signifikan terhadap muncul dan berkembangnya lingkungan permukiman kumuh. Namun, menghentikan arus migrasi tersebut bukan upaya yang mudah dilakukan karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang mengatur hak asasi manusia, yaitu tercantum dalam UUD 1945 pasal 28 dan Undang-Undang No 39 tahun 1999 pasal 27. Oleh karena itu, upaya nyata yang harus dilakukan adalah dengan menerima keberadaan mereka tetapi harus dikelola dengan cara menerapkan berbagai peraturan disertai dengan penyediaan pelayanan kebutuhan sangat dasar. Walaupun pengaturan migrasi penduduk musiman (migrasi non-permanen) sudah dilakukan di Kota Surabaya sejak beberapa waktu lalu (misalnya melalui aturan administrasi kependudukan), tetapi hasilnya belum optimal. Peninjauan ulang terhadap berbagai peraturan tersebut disertai dengan implementasi yang benar dan tegas merupakan langkah awal dalam upaya pengelolaan migrasi non-permanen. Dalam konteksnya dengan persoalan permukiman kumuh, kebijakan penyediaan tempat tinggal/tempat hunian yang layak huni, tetapi terjangkau oleh migran non-permanen semestinya juga menjadi prioritas pembangunan kota.

Berdasarkan pemikiran/ide umum mengenai kebijakan pengelolaan migrasi non-permanen dan penyediaan tempat tinggal tersebut, secara garis besar bentuk kebijakan migrasi penduduk non-permanen di permukiman kumuh Kota Surabaya dapat dilakukan dalam bentuk kebijakan umum dan kebijakan khusus. Kebijakan umum difokuskan pada upaya kerjasama antar daerah, terutama dengan daerah-daerah pengirim migran non-permanen dan kota-kota lain sekitar Surabaya. Kebijakan khusus harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Baik kebijakan khusus dan umum bisa dilakukan dalam jangka panjang dan jangka pendek yang dapat dilakukan bukan hanya oleh pemerintah kota, tetapi juga pelaku migrasi.

Penelitian ini merupakan penelitian tahun pertama dari dua tahun penelitian yang direncanakan. Oleh karena itu, pemikiran kebijakan pengelolaan migrasi non-permanen dalam konteksnya dengan lingkungan permukiman kumuh belum secara spesifik memberikan usulan pemecahan menurut tingkat masalah (langsung, tidak langsung dan mendasar). Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan, berikut ini beberapa usulan terkait dengan penyusunan kebijakan pengelolaan migrasi non-permanen yang secara tidak langsung mengurangi persoalan lingkungan permukiman kumuh.

Kebijakan khusus yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

1. Kebijakan jangka pendek yang ditujukan untuk mengakomodasi migran non-permanen di Kota Surabaya disertai dengan upaya penataan lingkungan permukiman kumuh. Beberapa cara dapat dilakukan, antara lain:

- a. Penyediaan tempat tinggal layak huni dan terjangkau (*low cost housing*) bagi migran non-permanen. Upaya ini perlu dilakukan karena kebanyakan migran non-permanen telah lama tinggal di Surabaya, tinggal di lingkungan kumuh yang menyediakan tempat tinggal dengan sewa murah. Oleh karena itu, penyediaan rumah yang cocok adalah kamar-kamar sewa (asrama) yang dapat disewa secara mingguan atau bulanan. Kerjasama dengan investor swasta yang bergerak di bidang pembangunan perumahan dapat dilakukan untuk penyediaan rumah murah ini. Dengan demikian perlu penyusunan Perda di bidang pembangunan perumahan rakyat. Kerjasama dengan institusi lain juga diperlukan, terutama yang dapat menangani penyediaan data/informasi tentang latar belakang demografi dan sosial-ekonomi calon penyewa (penduduk miskin kota dan migran non-permanen), sehingga penyediaan rumah bisa sesuai dengan kepentingan calon penghuni dan pemerintah kota
- b. Disadari bahwa penyediaan tempat tinggal untuk migran non-permanen bisa kontra produktif terkait upaya menghambat pendatang. Namun demikian, sesuai dengan hakekat pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk, maka penyediaan tempat tinggal layak dan terjangkau merupakan suatu keharusan. Upaya ini juga bisa mengurangi berkembangnya lingkungan kumuh, karena migran non-permanen telah dapat menikmati fasilitas kamar sewa dengan harga terjangkau.
- c. Dalam kaitannya dengan kepemilikan kartu identitas penduduk sementara di Kota Surabaya, pelayanan “jemput bola” yang pernah dilakukan oleh instansi terkait terbukti berhasil dalam meningkatkan jumlah pemegang KIPEM. Upaya ini semestinya perlu dilanjutkan dan dilakukan secara reguler, tetapi tindakan yang tegas bagi pelanggar peraturan administrasi kependudukan harus dilaksanakan, baik dari unsur pelaku migrasi maupun aparat penyelenggara. Kerjasama dengan RT dan RW harus dilakukan untuk memonitor pendatang (non-permanen) baru yang masuk ke wilayahnya. RT harus difasilitasi untuk bisa meminta kepada pemilik kontrakan/rumah kost agar selalu melaporkan penyewa baru yang berstatus migran non-permanen kepada RT setempat. Untuk terwujudnya kerjasama ini, sejumlah dana diperlukan, terutama untuk memberi insentif (honor) kepada RT.
- d. Penataan lingkungan kumuh yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya 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, misalnya dalam hal penyediaan

rumah susun, cenderung mengabaikan keberadaan migran non-permanen/penduduk musiman. Migran non-permanen tidak memiliki akses untuk menjadi penyewa rumah susun karena salah satu persyaratan penyewa adalah memiliki KTP Surabaya. Oleh karena itu, merespon jumlah migran non-permanen yang cukup banyak serta peran mereka dalam menyediakan tenaga, jasa dan kebutuhan makanan dengan harga terjangkau oleh masyarakat bawah melalui kegiatan di sektor informal, mereka semestinya juga mendapat perhatian terkait dengan kebutuhan akan tempat tinggal. Melalui berbagai persyaratan yang intinya dapat menjamin kemampuan migran non-permanen untuk membayar sewa tempat tinggal, melibatkan migran non-permanen dalam sasaran program penataan lingkungan kumuh melalui pembangunan rumah susun perlu diwujudkan.

- e. Penataan lingkungan kumuh melalui program perbaikan lingkungan yang belakangan ini telah dilakukan secara partisipatif perlu ditingkatkan dengan melibatkan migran non-permanen. Mengambil contoh di daerah penelitian, program-program penataan lingkungan (perbaikan jalan, saluran got/drainase dan kebersihan kali irigasi) cenderung tidak melibatkan penduduk musiman, terutama dalam hal partisipasi pendanaan. Perlakuan seperti ini bisa jadi menyebabkan mereka merasa tidak ikut memiliki, sehingga mereka menganggap bahwa kewajiban untuk menata dan menjaga kebersihan lingkungan adalah mereka yang berstatus penduduk Surabaya. Oleh karena itu, melibatkan migran non-permanen dalam program-program penataan lingkungan secara penuh diharapkan dapat meningkatkan kepedulian mereka terhadap kebersihan lingkungan. Dengan kata lain, migran non-permanen perlu dituntut untuk ikut bertanggung jawab dalam pengelolaan kebersihan lingkungan tempat tinggal dan sekitarnya.
- f. Kebijakan dan program penataan lingkungan permukiman kumuh yang berstatus ilegal (hunian liar/*squatters*) harus dilakukan, tetapi dengan meminimalisasi/menghindari munculnya konflik. Disadari sangat sulit untuk menghilangkan lokasi hunian liar, tetapi pemilik lahan juga memiliki hak untuk mendapatkan kembali lahan miliknya. Relokasi ke tempat tinggal baru di wilayah lain atau membangun rumah susun di lokasi sekarang (dengan catatan jika lahan/tanah di hunian liar tersebut memang diperuntukan untuk permukiman) yang selama ini sudah dilakukan, dapat dilanjutkan di waktu yang akan datang. Dalam waktu bersamaan juga perlu adanya tindakan cepat dan tegas terhadap munculnya 'cikal bakal' permukiman kumuh, lebih-lebih yang berada di atas lahan ilegal.

2. Kebijakan jangka panjang tentang pengelolaan arus migrasi non-permanen dapat dilakukan dengan cara-cara, antara lain:
 - a. Memfasilitasi upaya perubahan pola migrasi sirkuler (musiman) menjadi pola ulang-alik (*commuters*), terutama mereka yang berasal dari daerah perdesaan di sekitar Kota Surabaya (misalnya Lamongan dan Gresik). Penyediaan sarana-prasarana transportasi massal dan terjangkau menjadi prioritas penting untuk diperhatikan.
 - b. Pengembangan kesempatan kerja berkecakupan tinggi, sehingga secara tidak langsung akan menghambat arus migrasi non-permanen yang umumnya dicirikan oleh pelaku migrasi berpendidikan rendah dan kurang terampil.

Kebijakan umum yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Secara garis besar, kebijakan umum difokuskan pada upaya kerjasama antar daerah, baik antara Pemkot Surabaya dengan daerah-daerah pengirim migran yang utama, maupun antara Kota Surabaya dengan kota dan kabupaten di sekitarnya. Kebijakan yang bisa dikembangkan terkait dengan upaya pengelolaan migrasi non-permanen dalam konteksnya dengan perkembangan permukiman kumuh antara lain:

- a. Merubah arah dan arus migrasi non-permanen dari Kota Surabaya ke kota-kota berskala sedang dan kecil di sekitarnya, juga di kota-kota lain dalam wilayah administratif Jawa Timur. Upaya ini akan bisa terwujud jika pemerintah Kota Surabaya menjalin kerjasama dengan Pemkot-Pemkot di kota lainnya, terutama dalam upaya menciptakan pusat-pusat pertumbuhan, sehingga arus migrasi desa-kota akan terpecah ke kota-kota lain yang merupakan pusat-pusat pertumbuhan baru.
- b. *Assesment* (melakukan kajian) tentang kondisi daerah pengirim migran ke Kota Surabaya yang utama (misalnya Lamongan, Bangkalan dan Sampang), mencakup kondisi sumberdaya (*resources*). Jika memiliki potensi untuk dikembangkan, kerjasama dengan daerah asal perlu dilanjutkan dengan pemberian bantuan dana untuk pengembangan usaha produktif yang dapat menyerap tenaga kerja setempat, sehingga dapat menahan mereka untuk tidak melakukan migrasi ke kota.

Kebijakan-kebijakan tersebut semestinya juga didukung oleh masyarakat, sehingga dapat diimplementasikan dengan baik. Beberapa pemikiran berikut dapat dipertimbangkan untuk penyusunan aturan yang diberlakukan di tingkat masyarakat (pelaku migrasi).

1. Membentuk kelompok-kelompok migran non-permanen (bisa berdasarkan daerah asal atau lokasi tempat tinggal) yang dapat dimanfaatkan dalam kegiatan pengelolaan migrasi dan penataan lingkungan kumuh. Untuk mewujudkan terbentuknya kelompok migran non-permanen tersebut perlu dilibatkan forum kota yang selama ini telah banyak berperan dalam mempertemukan masyarakat dan pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh kedua pihak, sebagai fasilitator.
2. Memberikan informasi kepada migran non-permanen tentang kebijakan dan program penyediaan fasilitas tempat tinggal sewa (mencakup lokasi, status penguasaan, prosedur dan syarat menyewa) melalui kelompok-kelompok migran dan forum kota
3. Memberikan informasi tentang peraturan pemberlakuan KIPEM bagi migran non-permanen melalui RT dan RW serta kelompok migran dan forum kota. Kegiatan sosialisasi juga tidak hanya dilakukan di kantong-kantong tempat hunian migran non-permanen di Kota Surabaya, tetapi juga di daerah asal. Oleh karena itu, perlu kerjasama dengan daerah asal untuk kegiatan sosialisasi.

Terkait dengan pengembangan ilmu dalam bidang mobilitas penduduk, penelitian lanjutan perlu dilakukan karena beberapa alasan.

1. Konsep tentang migrasi non-permanen yang selama ini dikenal dicirikan oleh 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). Temuan penelitian ini tampaknya telah menunjukkan kecenderungan yang berbeda, dimana pola migrasi non-permanen tidak hanya dilakukan oleh mereka yang berasal dari jarak dekat, tetapi juga oleh mereka yang berasal cukup jauh dari Kota Surabaya. Pelaku migrasi 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 non-permanen, secara *de facto* sudah seperti penduduk Surabaya. Oleh karena itu, pendalaman tentang ciri pelaku migrasi perlu dilakukan dalam rangka melihat adanya kemungkinan perubahan konsep dan definisi migran non-permanen.
2. Pengertian tentang lingkungan permukiman kumuh yang mencakup hunian kumuh (*slums*) dan hunian liar (*squatters*) masih menjadi perdebatan, terbukti dari cukup banyaknya pengertian tentang lingkungan kumuh. Penelitian tahun pertama ini cenderung

menggunakan pengertian lingkungan kumuh yang diambil/dikembangkan dari beberapa pendapat dan temuan empiris di lapangan. Tampak nyata dalam temuan awal ini bahwa masih terdapat banyak informasi yang harus didalami dalam rangka memberikan pemahaman yang lebih baik tentang ciri-ciri permukiman kumuh, baik terkait dengan ciri-ciri fisik maupun non-fisik. Jika penelitian lanjutan dapat terlaksana, diharapkan penelitian ini dapat melahirkan konsep atau paling tidak istilah yang cocok terkait dengan permukiman kumuh ilegal yang selama ini lebih dikenal dengan hunian liar. Penggunaan istilah 'liar' terkesan mendiskreditkan penghuni (termasuk migran non-permanen), karena mereka menggunakan tanah publik untuk lokasi tempat tinggal. Meskipun pemerintah kota tidak mengakui keberadaan mereka, mereka dikenakan retribusi atas pajak bumi dan bangunan yang mereka tempati. Kondisi seperti ini memunculkan pemikiran apakah penggunaan istilah 'hunian liar sudah tepat'. Tampaknya jawaban ini dapat diperoleh dari penelitian berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anh, Dang Nguyen. 2003. "Migration and Poverty in Asia: with reference to Bangladesh, China, the Philippines and Viet Nam". 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. 1981. Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1980. Jakarta: BPS
- . 1991. Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990. Jakarta: BPS
- . 2001. Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000. Jakarta: BPS
- . 1981. Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1980, Provinsi Jawa Timur. Jakarta: BPS
- . 1991. Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990, Provinsi Jawa Timur. Jakarta: BPS
- . 2001. Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000, Provinsi Jawa Timur. Jakarta: BPS
- . 1996. Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Tahun 2002. 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 Daerah Propinsi DKI Jakarta. Nd. **Permukiman Kumuh**. http://www.bappedajakarta.go.id/jktbangun/permukiman_1.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 Tahun. 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, Fajri. 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/brockerk1.pdf](http://htc.anu.edu.au/pdfs/brockerk1.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. 2004a. "Permasalahan Urbanisasi Di Kota Surabaya". Makalah yang tidak dipublikasikan.
- 2004b. "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.
- 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. Schnore (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." Papers 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 IUSSP Conference, 20-24 Agustus 2001.
- Jaquand, M. 1999. "Poverty Alleviation in Indonesia Since The Economic Crisis: Beyond Immediate Relief". *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVII/1999, No 4.
- 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.
- Lee, E.S. 1996. "Theory of Migration". *Demography*, 3(1):47-47.
- 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. tt. "Poverty-induced Migration and Urban Involution in India". <http://www.lipsindia.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.
- Population Headliners, ESCAP, No.254, September-October 1996.
- 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:n0H3kbaCeFgl: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 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 Nana Rukmana D.W. dkk (Ed) *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*. 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 Raldi Hendro Koestoer, dkk (Ed) *Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus*. 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 untuk memperoleh gelar 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.

- 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. tt. "Poverty-induced Migration and Urban Involution in India". <http://www.lipsindia.org/rms/sekham2.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.
- Population Headliners, ESCAP, No.254, September-October 1996.
- 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>.
- 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 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 Nana Rukmana D.W. dkk (Ed) *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*. 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.unchc.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 Raldi Hendro Koestoer, dkk (Ed) *Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus*. 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 untuk memperoleh gelar 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.P. 1976. **Internal Migration in Developing Countries**. Geneva: International Labor Office.
- . 1983. "A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in LDCs." *American Economic Review* Vo.59.1983
- . 1997. **Urbanization, Unemployment, and Migration in Africa: Theory and Policy dalam Economics Development**.
- Toersilaningsih, Rani. 2003. "Permasalahan dan Trend Mobilitas Non-Permanen 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
- Velded, Trond & Abhay Siddham. 2002. *Livelihoods and Collective Action among Slum Dwellers in a Mega-City (New Delhi)*. IASCP Conference, 2002.
- Warsilah, Henny. 2000. 'Komentar 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 Gerbangkertosusila (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>.
- World Bank. 2000. "Cities Without Slums. Moving Slum Upgrading to Scale". dalam *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.
- Yuliasuti, E. 2003. "Rimba Iklan Surabaya" [enciety.com:information-knowledge-technology](http://www.enciety.com:information-knowledge-technology). <http://www.enciety.net.id/detail.php?act=news&page=1&idn=34>.
- Zelinsky, W. 1971. "The Hypotesis of The Mobility Transition". *Geographical Review*, 61:219-249.

