

MOBILITAS PENDUDUK MUSIMAN DI KOTA SURABAYA: Dampaknya Terhadap Lingkungan Permukiman Kumuh

Haning Romdiati*
Mita Noveria**

Abstract

This article discusses temporary migrants and its impact on slums area in Surabaya. The influx of temporary migrants to Surabaya is more likely to be regarded as negative, instead of positive impacts. This is because temporary migrants mostly engage in the informal sector and live in slums and squatters. Most temporary migrants come to Surabaya in search of work to improve their life. They tend to ignore the regulation of population administration (especially related to identity card of temporary population in the city, namely KIPEM) as well as settlement regulation (live in squatters). The influx of temporary migrants to slums and squatters is a reality that cannot be ignored. To prohibit the flow of temporary migrants coming to the city through 'close policy' is difficult to be established, because the policy opposed to human rights. Therefore, the policy needed is to give them a room the city. However, the city government has to implement the population and settlement regulation strictly and provide them with easily access to public facilities.

Keyword: *Population mobility, Temporary migrant, Slum and squatter, Population registration*

Artikel ini mendiskusikan isu-isu penduduk musiman dan dampaknya terhadap permukiman kumuh di Kota Surabaya. Kedatangan penduduk musiman ke Kota Surabaya cenderung lebih banyak dilihat dari sisi negatif daripada positifnya. Implikasi negatif ini terkait dengan aspek pekerjaan yang umumnya di sektor informal, di samping kondisi lingkungan tempat tinggal mereka yang terkonsentrasi di lingkungan permukiman kumuh, dan menempati lahan legal maupun ilegal. Penduduk musiman datang ke Surabaya dengan motif utama untuk mencari nafkah sehingga mereka mengabaikan aturan lainnya, di antaranya aturan kependudukan (pemilikan KIPEM) dan perumahan (tinggal di lingkungan hunian liar). Kedatangan migran temporer di lingkungan permukiman kumuh adalah fakta yang tidak dapat dihindarkan.

* Haning Romdiati adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). *E-mail:* hromdiati@yahoo.com.

** Mita Noveria adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). *E-mail:* mitanoveria@yahoo.com.

Menghambat kedatangan mereka melalui kebijakan 'pintu tertutup' sulit dilakukan, dan bahkan cara ini bertentangan dengan peraturan perundangan yang mengatur hak asasi manusia. Oleh karena itu, upaya yang harus dilakukan adalah dengan menerima keberadaan mereka, tetapi harus dikelola dengan cara menerapkan peraturan kependudukan yang tegas disertai dengan penyediaan pelayanan kebutuhan sangat dasar.

Kata kunci: Mobilitas Penduduk, Penduduk Musiman, Permukiman Kumuh, Administrasi Kependudukan

PENDAHULUAN

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia yang menjadi daerah utama penerima migran, khususnya dari daerah perdesaan. Sensus Penduduk memperlihatkan bahwa selama periode tahun 1980-1990, pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya sebesar 3,33% per tahun, kemudian turun menjadi 0,76% per tahun pada periode tahun 1990-2000 (BPS, 1991 dan 2001). Selain karena menurunnya angka fertilitas, faktor migrasi keluar Kota Surabaya, utamanya ke kota-kota di sekitarnya yang masuk dalam kawasan Gerbangkertosusila (singkatan dari beberapa kota di Surabaya dan sekitarnya, yaitu Gresik, Bangkalan, Kertosono Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan) diperkirakan juga mempengaruhi penurunan tingkat pertumbuhan penduduk tersebut. Namun, laju pertumbuhan penduduk Kota Surabaya yang rendah pada kurun waktu 1990-2000 tersebut tidak selalu mengindikasikan kecilnya arus mobilitas penduduk menuju Kota Surabaya. Hal ini karena angka pertumbuhan penduduk tersebut tidak memperhitungkan fenomena mobilitas penduduk non-permanen (sering disebut dengan mobilitas penduduk musiman oleh pemangku kepentingan di Kota Surabaya, yang selanjutnya istilah tersebut dipergunakan dalam tulisan ini).¹

Ketersediaan berbagai kesempatan ekonomi yang luas di Kota Surabaya telah menjadi daya tarik bagi pendatang musiman, bukan hanya mereka yang berasal dari daerah-daerah di sekitarnya, tetapi juga dari provinsi lain. Kondisi ini ditunjang oleh kemudahan di bidang transportasi sehingga arus mobilitas penduduk musiman ke kota ini cenderung semakin besar. Hal ini antara lain terlihat dari data pemegang kartu identitas penduduk musiman (KIPEM), yaitu sebanyak 26.444 kartu (Bappeko Surabaya dan BPS, 2003). Angka ini belum termasuk pendatang musiman yang tidak melaporkan kedatangannya pada kantor kelurahan/kecamatan di mana mereka tinggal dan tidak mengurus KIPEM yang diperkirakan jumlahnya mencapai 1,5 juta orang (informasi dari salah seorang pejabat dari Kantor Dispendukcapil Kota Surabaya). Termasuk

¹ Mobilitas penduduk musiman dimaksud dalam paper ini adalah mobilitas sirkuler yang merupakan perpindahan penduduk dari daerah lain menuju Kota Surabaya, di mana ketika survei dilakukan, pelaku mobilitas tidak memiliki keinginan untuk menetap di kota ini, walaupun sudah tinggal di Surabaya dalam jangka waktu cukup lama.

kelompok ini adalah pelaku mobilitas penduduk musiman yang umumnya bekerja di sektor informal. Sebaliknya, pendatang musiman yang bekerja di sektor formal (seperti buruh pabrik) dan yang berstatus sebagai mahasiswa pada umumnya memiliki KIPEM.

Kedatangan penduduk musiman ke Kota Surabaya dalam jumlah besar telah berlangsung cukup lama dan telah menimbulkan permasalahan lingkungan permukiman kumuh². Penduduk musiman pada umumnya masih sangat terikat dengan daerah asal (antara lain karena di desa asal masih ada keluarga dan pemilikan aset) sehingga sebagian besar pendapatan yang mereka peroleh di kota, dibawa atau dikirim ke daerah asal. Untuk merealisasikan upaya ini, strategi yang dilakukan adalah mengoptimalkan pendapatan dan meminimalkan pengeluaran di kota. Salah satu strategi meminimalisasi pengeluaran adalah dengan cara tinggal di lingkungan permukiman kumuh yang umumnya menyediakan tempat hunian berbiaya murah.

Pengetahuan mengenai lingkungan permukiman kumuh akibat mobilitas penduduk musiman masih terbatas. Data dan informasi yang tersedia masih bersifat umum dan 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 penduduk musiman) belum diketahui secara lebih mendalam. Oleh karena itu, dilakukan penelitian untuk mendapatkan gambaran dan pemahaman tentang fenomena mobilitas penduduk musiman dan implikasinya terhadap permukiman kumuh di Kota Surabaya.

Penulisan paper ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh PPK-LIPI pada tahun 2004 dan 2005 di lokasi hunian kumuh (menempati kawasan legal untuk permukiman) dan beberapa lokasi hunian 'liar' (menempati lahan ilegal untuk permukiman). Penelitian menggunakan metode survei, wawancara dengan informan dari masyarakat dan berbagai institusi di lingkungan Pemkot Surabaya. Tujuan dari penulisan paper ini adalah mendiskusikan isu-isu tentang penduduk musiman dan permasalahan yang ditimbulkan, khususnya terkait dengan kondisi lingkungan permukiman kumuh. Dengan pemahaman tersebut, beberapa pemikiran mengenai pengelolaan mobilitas penduduk musiman, dalam konteks upaya perbaikan lingkungan permukiman kumuh juga dikemukakan dalam paper ini.

² 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).

PENDUDUK MUSIMAN: PULUHAN TAHUN TINGGAL DI SURABAYA

Penduduk musiman merupakan fenomena yang sudah lama dijumpai di Kota Surabaya. Sebutan penduduk musiman ditujukan pada kelompok migran (non-permanen/penduduk musiman) yang tinggal di kota ini tanpa memiliki KTP yang dikeluarkan oleh pemerintah kota. Penduduk musiman adalah mereka yang datang ke Surabaya dengan tujuan (utama) untuk mencari nafkah. Kesempatan kerja/berusaha yang masih terbuka di Surabaya, terutama di sektor informal, memaksa sebagian penduduk dari daerah perdesaan di wilayah Provinsi Jawa Timur untuk bermigrasi ke kota ini. Sebagian penduduk musiman pindah bersama-sama dengan anggota keluarga, baik keluarga lengkap (kepala keluarga, istri dan anak-anak) maupun hanya kepala keluarga dengan istri atau dengan anggota keluarga yang berada pada usia kerja. Sementara itu, sebagian lainnya, yang pada umumnya adalah kepala keluarga datang sendiri dan meninggalkan anggota keluarga lainnya di daerah asal. Dengan pertimbangan bahwa biaya hidup di Kota Surabaya lebih besar dibandingkan dengan di daerah asal (terutama untuk pendidikan setingkat SLTP), sebagian penduduk musiman memilih untuk meninggalkan dan menyekolahkan anak-anak mereka di tempat asal.

Banyaknya penduduk musiman yang berasal dari wilayah Provinsi Jawa Timur ditunjukkan oleh angka persentase yang besar, yaitu 87,3%. Di antara migran non-permanen asal provinsi ini, persentase tertinggi adalah mereka yang berasal dari Kabupaten Lamongan, diikuti oleh daerah lainnya yang termasuk wilayah 'Gerbangkertosusila'. Selain itu, beberapa kabupaten lainnya seperti Jombang, Bojonegoro, Kediri, Tuban, Nganjuk, dan Madiun juga menyumbang migran non-permanen yang cukup besar di lokasi penelitian. Sebagian besar penduduk musiman pindah ke Surabaya mengikuti keluarga atau teman yang sudah terlebih dahulu pindah ke sana. Tidak jarang pula mereka bekerja di tempat yang sama atau melakukan jenis usaha yang sama dengan keluarga atau teman.

Tabel 1. Migran Non-Permanen Menurut Kabupaten Tempat Lahir dan Tipe

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

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 & 2005

Sebagian besar penduduk musiman telah tinggal di Surabaya dalam waktu lama. Bahkan banyak yang sudah menetap di kota ini selama lebih dari sepuluh tahun. Sejak kepindahan ke Surabaya, mereka biasanya pulang ke daerah asal secara teratur, misalnya satu, dua, atau enam bulan sekali, atau setidaknya, satu kali dalam setahun, yaitu pada hari besar keagamaan seperti Hari Raya Idul Fitri. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa persentase tertinggi (27,4%) dari penduduk musiman pulang ke daerah asal satu kali atau lebih dalam sebulan. Kepulangan ke daerah asal dilakukan dengan berbagai tujuan. Bagi yang pindah tanpa disertai oleh anggota keluarga (inti), pulang ke desa bertujuan untuk mengantarkan penghasilan yang diperoleh di Surabaya dan sekaligus untuk bertemu dengan keluarga. Sementara itu, bagi mereka yang masih memiliki lahan pertanian, kepulangan ke desa bertujuan untuk bekerja di lahan pertanian atau untuk mengambil hasil panen (jika pekerjaannya dilakukan oleh orang lain).

Penduduk musiman yang menjadi responden cenderung tinggal dalam keluarga batih, diikuti oleh mereka yang tinggal dalam keluarga batih yang diperluas serta keluarga tunggal³. Kenyataan ini mudah dipahami mengingat penduduk yang pindah ke kota cenderung hanya orang tua (kepala keluarga dan pasangannya) atau kepala keluarga dengan anak yang sudah berusia kerja. Jika membawa serta anak-anak, biasanya adalah mereka yang berusia muda (usia sekolah SD dan di bawahnya). Mereka kemudian tinggal dalam satu hunian tidak bersama-sama dengan orang lain. Cukup besarnya proporsi keluarga batih yang diperluas terjadi akibat banyak pula migran non-permanen yang datang ke kota sendiri dan untuk menekan pengeluaran mereka menyewa satu unit hunian untuk di tempat bersama-sama.

Penelitian ini menemukan bahwa mayoritas pendatang non-permanen bekerja di sektor informal. Namun demikian, terdapat segregasi pekerjaan berdasarkan daerah asal. Mayoritas pendatang asal Lamongan, umpamanya, bekerja sebagai pedagang makanan keliling. Jenis makanan yang dijual bervariasi, antara lain soto, gule, dan tahu tek (di Jakarta dikenal dengan sebutan ketoprak). Pendatang asal Madura sebagian bekerja sebagai pengumpul barang bekas (pemulung) dan sebagian berjualan, khususnya sate. Selanjutnya, penduduk musiman asal Solo didominasi oleh mereka yang bekerja sebagai penjual jamu (perempuan) dan pedagang bakso keliling (laki-laki). Hampir semua penduduk musiman menjalankan usaha dengan skala kecil. Sebagai contoh, untuk membeli bahan mentah keperluan berjualan sehari, seorang pedagang makanan

³ Keluarga batih adalah keluarga yang terdiri atas kepala keluarga dan pasangannya atau orang tua, baik lengkap maupun salah satunya dengan anak-anak kandung mereka yang belum menikah. Jika ada anak yang sudah menikah, pasangannya tidak termasuk dalam keluarga ini. Selanjutnya, keluarga batih diperluas adalah keluarga yang mempunyai variasi anggota rumah tangga berdasarkan hubungan dengan kepala keluarga. Keluarga batih diperluas bisa terdiri atas (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. Keluarga tunggal mengacu pada mereka yang tinggal sendiri dalam satu unit hunian.

keliling (gule) hanya bermodalkan sekitar Rp20.000. Kecilnya jumlah modal yang diperlukan untuk memulai usaha, menyebabkan banyak penduduk musiman yang terlibat pekerjaan di sektor perdagangan makanan ini.

Sebagian besar penduduk musiman tidak bermaksud menetap untuk selamanya di Kota Surabaya karena umumnya didorong oleh keinginan untuk mencari nafkah saja. Apabila tidak bekerja/berusaha lagi pada umumnya mereka akan pulang ke daerah asal. Hal ini menjadi salah satu alasan bahwa penduduk musiman tidak berkeinginan untuk merubah status kependudukan mereka menjadi penduduk tetap Kota Surabaya. Dengan demikian, mereka tidak mempunyai KTP Surabaya sehingga kartu identitas kependudukan yang digunakan adalah KTP yang dikeluarkan oleh daerah asal dan jika habis masa berlakunya, mereka akan pulang ke desa untuk memperpanjangnya. Beberapa alasan lainnya juga berperan terhadap 'penolakan' penduduk musiman untuk memindahkan status kependudukan ke Surabaya. Salah satu di antaranya adalah kekhawatiran akan hilangnya hak waris jika sudah tidak menjadi penduduk tetap di daerah asal, mengingat pemindahan status kependudukan berarti mencabut status penduduk di daerah asal.

Meskipun dalam jumlah kecil, ditemukan pula sebagian penduduk musiman yang berkeinginan untuk tinggal di Surabaya selamanya. Namun karena belum memiliki rumah sendiri mereka belum merubah status kependudukan menjadi penduduk tetap Kota Surabaya. Hal ini dilakukan karena selama belum punya rumah sendiri, kemungkinan besar mereka akan sering berpindah tempat tinggal. Perpindahan tempat tinggal menyebabkan mereka harus mengurus KTP sesuai dengan tempat tinggal terakhir. Akhirnya, mereka lebih memilih untuk tetap menggunakan KTP daerah asal, meskipun sudah lama menetap di Surabaya. Kelompok penduduk ini akan pindah menjadi penduduk tetap Kota Surabaya setelah mereka mempunyai rumah sendiri yang memungkinkan mereka untuk tinggal menetap di suatu lokasi.

Pemerintah Kota Surabaya telah mengeluarkan kebijakan mengenai kepemilikan KIPEM bagi semua penduduk tidak tetap di kota ini. Kepemilikan KIPEM diwajibkan bagi mereka yang berkeinginan untuk tinggal paling kurang selama 14 hari, tanpa mempertimbangkan kegiatan mereka selama di Surabaya. Dengan kebijakan ini, mahasiswa, pendatang musiman yang bekerja maupun yang tidak bekerja berkewajiban mengurus KIPEM. Agar kebijakan ini dapat dilaksanakan, pemerintah Kota Surabaya memberlakukan persyaratan yang mudah dipenuhi oleh setiap pendatang. Untuk memperoleh KIPEM, pendatang musiman harus memiliki surat pengantar dari kepala desa (daerah asal) yang dilengkapi dengan fotokopy KTP daerah asal, surat pengantar dari RT dan RW tempat tinggal di Surabaya dan mengisi blangko permohonan yang diketahui oleh lurah. Dalam waktu dua hari dan biaya sebesar Rp 3.000,-, pendatang musiman bisa mengurus dan mendapatkan KIPEM di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Dalam kenyataannya biaya yang dikeluarkan bisa lebih besar dari jumlah tersebut karena diperlukan biaya transportasi. Bahkan bagi mereka yang tidak punya waktu untuk mengurus sendiri (karena tidak bisa

meninggalkan pekerjaan), diperlukan pula biaya tambahan untuk membayar jasa pihak lain.

Sangat sedikit penduduk musiman yang merespon kebijakan pemerintah Kota Surabaya terkait dengan administrasi kependudukan. Sebagian besar dari mereka tidak mengurus dan memiliki KIPEM karena tidak merasakan adanya manfaat dari KIPEM, dan sebaliknya, juga tidak mendapat sanksi jika tidak memilikinya. Di samping tidak mengurus KIPEM, tidak sedikit pula pendatang musiman yang tidak melaporkan kedatangan mereka pada jajaran pemerintah terbawah (RT, RW). Penduduk musiman pada umumnya baru mendatangi RT dan RW jika mereka membutuhkan surat keterangan domisili, misalnya untuk keperluan memperoleh beasiswa atau keringanan pembayaran uang sekolah bagi anak-anak mereka atau meminta keringanan biaya pengobatan di rumah sakit. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika ketua RT atau ketua RW tidak mengetahui jumlah penduduk musiman yang tinggal di wilayah mereka secara pasti.

Menghadapi kenyataan ini, pemerintah kota melakukan upaya penertiban terhadap penduduk musiman yang tidak memiliki KIPEM, yaitu melalui Operasi Yustisi Kependudukan. Operasi dilakukan di tempat-tempat umum seperti terminal bis, pelabuhan, pasar dan juga di lokasi perumahan yang banyak didiami oleh pendatang musiman. Namun, Operasi Yustisi ini tampaknya kurang efektif dalam menertibkan administrasi penduduk musiman karena tidak ada sanksi bagi penduduk musiman tanpa KIPEM. Mereka yang terjaring operasi yustisi, hanya diwajibkan untuk segera mengurusnya dengan biaya sebesar Rp 5.000,- (dikenal dengan istilah 'jemput bola'). Sayangnya, operasi yustisi yang diikuti dengan sistim 'jemput bola' ini tidak dilakukan secara teratur. Setelah mempunyai KIPEM, tidak ada lagi tidak lanjut yang dilakukan oleh pemerintah, dalam arti setelah masa berlakunya habis mereka tidak didorong untuk memperpanjangnya kembali.

Terlepas dari kegunaannya sebagai kartu identitas bagi pendatang musiman, pelaksanaan kebijakan KIPEM berpotensi menuai kritik. Ada pihak-pihak yang mengatakan bahwa kebijakan pembuatan KIPEM tidak lebih dari sekedar upaya pemerintah kota mendapatkan pemasukan uang 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.

PENDUDUK MUSIMAN DAN KONDISI LINGKUNGAN HUNIAN

Dalam struktur perwilayahan Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya ditetapkan sebagai pusat utama Jawa Timur dan merupakan kota orde I. Ini mengandung arti bahwa Surabaya merupakan pusat urban yang menunjang kegiatan sosio-ekonomi wilayah Gerbangkertosusila (Bappeko Surabaya, 2002:1). Kondisi ini menjadi faktor penarik migrasi, utamanya migrasi desa-kota. Banyaknya pendatang di Kota Surabaya berdampak terhadap perkembangan tata kota. Sebagian pendatang, khususnya pendatang musiman, cenderung menempati daerah-daerah yang sebenarnya tidak diperuntukkan sebagai tempat hunian. Akibatnya terbentuklah hunian-hunian yang tidak memenuhi syarat rumah sehat⁴ (biasa disebut lingkungan permukiman kumuh) di berbagai lokasi seperti: di bantaran sungai/saluran irigasi, bantaran rel kereta api, di areal pemakaman atau di pinggiran daerah permukiman. Kondisi permukiman seperti ini juga ditemukan di lokasi penelitian, yaitu di Kecamatan Tambaksari (Kelurahan Gading dan Pacarkeling), Kecamatan Karang Pilang, dan Suko Manunggal.

Laju perkembangan penduduk di daerah perkotaan (salah satu di antaranya disebabkan oleh arus migrasi desa-kota) belum dapat diimbangi dengan kecukupan penyediaan permukiman oleh pemerintah kota sehingga menimbulkan persoalan lingkungan permukiman kumuh, baik berupa lingkungan hunian kumuh (*slums*) maupun spontan (*squatters*). Pendatang musiman cenderung menempati ruang hunian yang sangat sempit ($\leq 5,2$ m² per orang). Kondisi ini sangat berbeda dengan migran tetap yang cenderung tinggal di ruangan yang lebih luas (≥ 9 m² per orang). Keadaan ini memperkuat asumsi bahwa penduduk musiman cenderung menempati ruang tempat tinggal/hunian yang lebih sempit dibandingkan dengan penduduk tetap (migran dan non-migran). Kecenderungan penduduk musiman untuk tinggal di kawasan ini, pada umumnya dilatarbelakangi oleh alasan bahwa mereka bisa mendapatkan rumah/kamar dengan harga kontrak/sewa yang murah. Bahkan dalam satu kamar sewaan (masyarakat setempat menyebutnya dengan kamar kos) bisa dihuni beberapa orang sehingga harga sewa per orang dapat lebih murah lagi. Temuan ini mirip dengan hasil penelitian di permukiman kumuh Cina, yang menyimpulkan bahwa migran non-permanen (penduduk musiman) pada umumnya menempati tempat tinggal yang sempit dan dalam kondisi yang memprihatinkan (Wu, 2002:105). Temuan penelitian di Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya menemukan bahwa sebagian penduduk musiman telah memiliki rumah/tempat tinggal sendiri. Termasuk dalam kelompok ini adalah mereka yang sudah tinggal bertahun-tahun di Kota Surabaya tetapi belum menjadi penduduk tetap (mereka tidak selalu tinggal di lokasi penelitian karena selama di kota ini mereka bisa saja berpindah-pindah tempat tinggal). Meskipun telah memiliki rumah di Surabaya, kecenderungan untuk melakukan investasi di desa asalnya masih

⁴ 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).

cukup tinggi, misalnya membangun rumah di daerah asalnya atau membeli lahan pertanian.

Selain sempitnya ruang hunian, padatnya bangunan di lokasi penelitian juga mengindikasikan banyaknya jumlah pendatang musiman. Penelitian ini belum memperoleh data yang dapat menggambarkan kepadatan bangunan, sebagai akibat masuknya penduduk musiman. Namun demikian, observasi di lokasi penelitian menunjukkan gambaran yang jelas tentang kepadatan bangunan di lingkungan tempat tinggal penduduk musiman. Bangunan tempat tinggal yang mereka tempati umumnya saling berdempetan dengan luas bangunan yang sangat kecil, terutama di kompleks kamar/bilik sewaan. Kepadatan bangunan yang sangat tinggi ini semakin diperburuk oleh tata letak bangunan yang tidak teratur karena bangunan tempat tinggal dibuat di celah-celah kosong dengan bahan bangunan seadanya sehingga menambah kekumuhan lingkungan.

Pendatang musiman yang umumnya tinggal di ruang hunian yang sangat sempit pada kawasan permukiman sangat padat, juga cenderung kurang peduli terhadap kebersihan lingkungan yang mereka tempati. Keadaan ini sangat terkait dengan keterbatasan akses terhadap sarana-prasarana kebersihan lingkungan, terutama tempat pembuangan sampah dan fasilitas MCK. Walaupun ada petugas yang mengambil sampah ke rumah-rumah, sampah masih terlihat menumpuk, bahkan juga tercecer di lorong-lorong jalan maupun di got dan saluran/kali irigasi. Penumpukan sampah terjadi karena petugas tidak mengambil sampah secara teratur, sementara di lokasi ini juga tidak tersedia tempat penampungan sampah sementara. Bahkan di lokasi yang sulit dijangkau (karena gerobak sampah tidak bisa masuk akibat lorong jalan yang sangat sempit), sampah bisa terdapat di setiap sudut ruangan. Lokasi seperti ini umumnya merupakan tempat hunian penduduk musiman.

Selain tempat pembuangan sampah, kekumuhan suatu lingkungan perkotaan juga dapat dicerminkan dari ketersediaan sarana-prasarana MCK yang terbatas. Rumah kontrakan yang mayoritas berupa rumah petak, pada umumnya tidak dilengkapi dengan kamar mandi dan WC untuk setiap rumah. Akses terhadap fasilitas MCK yang lebih terbatas dimiliki oleh responden berstatus penduduk musiman yang tinggal di kamar kos. Untuk beberapa kamar kos biasanya hanya disediakan satu sumur, satu/dua kamar mandi dan tempat buang air besar sehingga penduduk musiman pada umumnya menggunakan kamar mandi dan WC bersama. Di lokasi penelitian Kelurahan Gading, bahkan ditemukan kondisi di mana untuk puluhan kamar kos hanya dilengkapi satu kamar mandi dan satu WC. Keterbatasan sarana dan prasarana tempat pembuangan sampah dan fasilitas MCK, menyebabkan lingkungan tempat tinggal penduduk musiman cenderung lebih kumuh dibandingkan dengan lingkungan tempat tinggal penduduk asli atau migran permanen yang umumnya memiliki MCK dan tempat penampungan sampah.

PENDUDUK MUSIMAN, SARANA-PRASARANA DASAR, DAN PELAYANAN PUBLIK

Berbeda dengan kondisi kualitas lingkungan, keadaan sarana-prasarana dasar dan pelayanan publik yang tersedia di lokasi permukiman kumuh cukup baik. Jaringan penerangan/listrik, air bersih, dan jaringan telepon telah tersedia di lokasi permukiman kumuh yang terletak di Kelurahan Gading. Sekolah dasar dan Puskesmas juga tersedia di kelurahan tersebut. Sarana-prasarana publik yang tersedia di lingkungan hunian liar adalah jaringan penerangan dan telepon yang berarti menyalahi aturan pemerintah tentang larangan menyediakan layanan publik di lingkungan permukiman liar/ilegal. Dengan demikian, adanya sarana PLN dan telepon di lingkungan hunian liar Pacarkeling menyiratkan adanya semacam 'pengakuan' pemerintah terhadap keberadaan hunian ini. Akan tetapi, dari pihak Pemkot dikatakan bahwa pemasangan jaringan listrik dan telepon tersebut dilakukan tanpa sepengetahuan pihak pemerintah setempat, mungkin karena dua penyedia layanan tersebut bukan sepenuhnya merupakan institusi pemerintah, tetapi berupa BUMN. Hal ini juga didukung oleh informasi dari penghuni di lingkungan hunian liar yang menggambarkan bahwa pada awalnya mereka hanya memasang tiang pancang listrik secara swadaya dan menggunakan generator sebagai sumber penerangan. Kemudian, tahun 1989 layanan PLN masuk ke lingkungan hunian ini. Demikian pula dengan layanan telepon yang dapat masuk ke lingkungan hunian kumuh atas 'bantuan' dari petugas telepon keliling yang menyarankan pemasangan telepon menggunakan antena dilampiri surat dari RT dan RW bentukan mereka sendiri. Kenyataan ini mengindikasikan lemahnya koordinasi antarinstansi, tetapi faktor interes sektor tampaknya lebih dominan (artinya, suatu sektor sering menyepelekan kewenangan sektor lain demi mencapai kepentingan sektornya).

Selain sarana-prasarana dasar kota, Pemerintah Kota Surabaya juga telah menyediakan pelayanan pendidikan dan kesehatan, termasuk bantuan pendidikan bagi penduduk kurang mampu. Sarana-prasarana pelayanan publik tersebut hanya terdapat di lokasi penelitian di Kelurahan Gading, yaitu sekolah dasar dan Puskesmas. Adanya pelayanan publik di lokasi penelitian sangat membantu penduduk untuk memanfaatkan fasilitas tersebut. Penduduk musiman juga tidak mengalami hambatan untuk memanfaatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Baik sekolah maupun Puskesmas tidak menerapkan perlakuan yang berbeda antara kelompok penduduk tetap dengan penduduk musiman. Perbedaan pelayanan pendidikan dan kesehatan antara penduduk tetap dan migran non-permanen terjadi ketika ada program bantuan yang umumnya ditujukan bagi penduduk miskin. Kebanyakan penduduk musiman cenderung tidak memperoleh pelayanan sebagaimana yang didapat oleh migran permanen dan non-migran. Faktor penyebabnya, antara lain karena penduduk musiman tidak memiliki kartu identitas penduduk kota yang merupakan salah satu persyaratan sebagai penerima bantuan.

Kekumuhan suatu lingkungan permukiman juga dicirikan oleh kondisi non-fisik yang umumnya dilihat dari pekerjaan penghuni. Terkait dengan ini, penduduk musiman yang umumnya bekerja di sektor informal jelas memiliki kontribusi signifikan terhadap

kekumuhan lingkungan permukiman. Berbagai jenis pekerjaan yang dilakukan umumnya di sektor informal sebagai pedagang makanan dan minuman, pedagang barang bekas, dan pemulung. Di sisi lain, seperti telah diungkapkan sebelumnya, pendatang musiman pada umumnya tinggal di lingkungan yang sangat padat, sehingga mereka hanya menaruh sarana usaha (misalnya rombongan atau gerobak dorong) dan barang hasil usaha (utamanya barang bekas/rombeng) di sembarang tempat di mana ada ruang kosong, bahkan di badan lorong jalan setapak. Akibatnya, lingkungan hunian semakin semrawut dan kumuh. Kondisi lingkungan kumuh (baik yang legal dan ilegal) seperti ini sangat rawan dan berisiko terhadap banjir jika musim hujan. Lingkungan seperti ini juga rawan kebakaran karena selain lingkungan sangat padat, barang bekas dan bahan bangunan yang dipakai juga sangat mudah terbakar.

PENUTUP

Surabaya menjadi pilihan yang menarik bagi penduduk musiman untuk mencari nafkah. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika Surabaya mempunyai proporsi penduduk migran terbesar di antara beberapa kota dalam wilayah provinsi tersebut. Mayoritas migran non-permanen adalah pekerja di sektor informal. Sektor perdagangan makanan, apalagi pedagang kecil yang mengolah dan menjual sendiri makanannya adalah tipikal pekerjaan di sektor informal. Demikian pula sebagian dari mereka yang berstatus buruh bisa dikategorikan sebagai pekerja sektor informal karena mereka bukanlah pekerja tetap yang berstatus sebagai buruh pabrik, melainkan hanya melakukan pekerjaan dengan sistem 'lepas' dan upahnya tergantung pada banyaknya pekerjaan yang dilakukan. Di Kota Surabaya, mereka sudah tinggal puluhan tahun dan jarang yang memiliki KIPEM. Hal ini berakibat sulitnya mengetahui data jumlah dan penyebaran penduduk musiman sehingga berpengaruh terhadap upaya pengelolaan mobilitas penduduk musiman.

Arus penduduk musiman menuju permukiman kumuh di Kota Surabaya diperkirakan akan terus berlangsung sepanjang Pemkot Surabaya belum dapat menyediakan tempat tinggal berbiaya murah (*low cost housing*). Kondisi ini tidak bisa dibiarkan berlarut-larut karena kedatangan mereka telah berdampak pada meluas dan memburuknya lingkungan permukiman kumuh, bahkan cenderung liar. Jalan keluar untuk mengatasi persoalan tersebut harus segera direalisasikan. Secara praktis, cara yang paling mudah adalah dengan menghentikan kedatangan penduduk musiman. Tetapi cara ini bertentangan dengan peraturan perundangan yang mengatur hak asasi manusia (lihat UUD 1945 Pasal 28 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Pasal 27), di samping pendatang musiman juga memiliki kontribusi positif dalam penyediaan tenaga kerja 'kasar' dan 'murah', serta menghasilkan produk makanan dengan harga terjangkau. Oleh karena itu, upaya yang harus dilakukan adalah dengan menerima keberadaan mereka, tetapi harus dikelola dengan cara menerapkan berbagai peraturan disertai dengan penyediaan pelayanan kebutuhan sangat dasar.

Pengaturan migrasi penduduk musiman sudah dilakukan di Kota Surabaya sejak beberapa waktu lalu (misalnya melalui aturan administrasi kependudukan), tetapi hasilnya belum optimal. Meskipun demikian, peninjauan ulang terhadap berbagai peraturan tersebut disertai dengan implementasi yang benar dan tegas harus dilakukan karena upaya selama ini belum memberikan hasil yang efektif. Hal yang sama juga perlu dilakukan untuk merumuskan kebijakan penyediaan tempat tinggal/tempat hunian yang layak huni, tetapi terjangkau oleh migran non-permanen semestinya juga menjadi prioritas pembangunan kota. Berdasarkan hasil penelitian, beberapa pemikiran terkait dengan penyusunan kebijakan pengelolaan penduduk musiman yang sekaligus berdampak pada upaya mengurangi persoalan lingkungan permukiman kumuh adalah seperti berikut.

Kebijakan khusus meliputi kebijakan jangka pendek dan jangka panjang yang ditujukan untuk mengakomodasi penduduk musiman di Kota Surabaya disertai upaya penataan lingkungan permukiman kumuh. Kebijakan jangka pendek dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

- 1) Tertib administrasi kependudukan merupakan salah satu upaya pengelolaan penduduk musiman, disertai penerapan sanksi yang tegas bagi mereka yang tidak memiliki KIPEM. Pemkot juga harus melakukan upaya pengurusan KIPEM dan perpanjangannya dengan sistem 'jemput bola' secara reguler. Hal ini mempermudah mereka untuk mengurus dan memperpanjang KIPEM karena banyak yang tidak mempunyai waktu untuk mengurusnya sendiri. Kerja sama dengan RT dan RW untuk memonitor pendatang musiman yang masuk ke wilayah mereka harus dilakukan. RT harus difasilitasi untuk bisa meminta kepada pemilik rumah kontrakan/ rumah kos agar selalu melaporkan penyewa baru yang berstatus pendatang musiman kepada RT setempat. Untuk terwujudnya kerja sama ini, diperlukan sejumlah dana, terutama untuk memberi insentif (honor) kepada ketua RT.
- 2) Penyediaan tempat tinggal layak huni dan terjangkau (*low cost housing*) bagi penduduk musiman yang telah lama di Kota Surabaya. Oleh karena itu, penyediaan rumah yang cocok adalah kamar-kamar sewa (asrama) yang dapat disewa secara mingguan atau bulanan. Terkait dengan ini, diperlukan kerja sama dengan investor swasta yang bergerak di bidang pembangunan perumahan sehingga penyusunan Perda di bidang pembangunan perumahan rakyat. Walaupun demikian, penyediaan tempat tinggal untuk pendatang musiman adalah kontra produktif terkait dengan upaya menghambat pendatang. Oleh karena itu, berbagai persyaratan harus dipenuhi oleh penduduk musiman yang akan menjadi penyewa. Persyaratan tersebut bukan hanya sekedar terkait dengan kemampuan finansial, tetapi juga tanggung jawab dalam menjaga ketertiban, kebersihan, dan keamanan tempat tinggal.
- 3) Pemerintah Kota Surabaya telah menerima beberapa penghargaan di tingkat nasional maupun internasional karena dinilai berhasil dalam menata lingkungan permukiman kumuh. Salah satu kelemahan dari upaya tersebut adalah penataan lingkungan kumuh, terutama melalui penyediaan rumah susun tampaknya tidak

mengakomodasi kebutuhan tempat tinggal bagi penduduk musiman. Penduduk musiman tidak memiliki akses untuk menjadi penyewa rumah susun karena salah satu persyaratan penyewa adalah memiliki KTP Surabaya. Dalam upaya mengurangi persoalan lingkungan kumuh, penyediaan rumah susun di masa depan hendaknya dapat melibatkan penduduk musiman sebagai salah satu kelompok sasaran.

- 4) Kebijakan dan program penataan lingkungan permukiman kumuh yang bestatus ilegal (*hunian liar/squatters*) harus dilakukan tanpa menimbulkan konflik antara penghuni dengan pemerintah ataupun pemilik tanah. 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 diperuntukkan 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.

Kebijakan jangka panjang dapat dilakukan dengan cara-cara, antara lain:

- 1) Penyediaan sarana-prasarana transportasi massal dan terjangkau menjadi prioritas penting untuk diperhatikan dalam rangka 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).
- 2) Pengembangan kesempatan kerja berketerampilan tinggi sehingga secara tidak langsung dapat mengurangi arus penduduk musiman yang umumnya dicirikan oleh pelaku migrasi berpendidikan rendah dan kurang terampil.

Kebijakan umum yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, perlu difokuskan pada upaya kerja sama antardaerah, baik antara Pemkot Kota Surabaya dengan daerah-daerah pengirim migran maupun antara Kota Surabaya dengan kota/kabupaten di sekitarnya. Kebijakan yang bisa dikembangkan terkait dengan upaya pengelolaan penduduk musiman dalam konteks perkembangan permukiman kumuh, antara lain:

- 1) Menjalin kerja sama dengan pemkot lain di Provinsi Jawa Timur, terutama dalam upaya menciptakan pusat-pusat pertumbuhan sehingga arus migrasi desa-kota akan terpenjar ke pusat-pusat pertumbuhan baru.
- 2) Menjalin kerja sama dengan daerah asal dengan cara memberikan bantuan dana pengembangan usaha produktif yang dapat menyerap tenaga kerja setempat sehingga dapat menahan mereka untuk tetap tinggal di desa.

Kebijakan khusus maupun umum dapat diimplementasikan dengan baik jika didukung oleh masyarakat. Beberapa pemikiran berikut dapat dipertimbangkan untuk penyusunan aturan yang diberlakukan di tingkat masyarakat (pelaku migrasi).

- 1) Memberikan informasi kepada penduduk musiman tentang kebijakan dan program penyediaan fasilitas tempat tinggal sewa (mencakup lokasi, status penguasaan, prosedur dan syarat menyewa) melalui kelompok-kelompok migran dan forum kota
- 2) 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 kerja sama dengan daerah asal untuk kegiatan sosialisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 1991. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990, Propinsi Jawa Timur*. Jakarta: BPS
- . 1996. *Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Tahun 2002*. Jakarta: BPS
- . 2001. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun. 2000*. Jakarta: BPS
- . 2001. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun. 2000, Propinsi Jawa Timur*. Jakarta: BPS
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya. 2002. *Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Surabaya*. Surabaya: Bappeko Surabaya
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya dan BPS. 2003. *Surabaya Dalam Angka Tahun 2002*. Surabaya: Bappeko Surabaya.
- 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*.
- Singha, D. 2001. "Social Intermediation for the Urban Poor in Bangladesh". <http://www.livelihoods.org>
- Silas, Johan. 1996. *Kampung Surabaya Menuju Metropolitan*. Surabaya: Yayasan Keluarga Bhakti dan Surabaya Post
- United Nations-HABITATS. 2003. "What are slums and why do they exist?" www.unhabitat.org/mediacentre/documents/whd/GRHSPR4.pdf
- 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>.
- Wu, Weiping. 2000. "Migrants Housing in Urban China: Choices and Constraints". *Urban Affairs Review*, Vol 38 No 1: 90-119.